



# Tweede Kamer der Staten-Generaal

- Vergaderingen
- Documentatie
- Leden, Commissies, Fracties
- Over de Tweede Kamer
- Organisatie

[Home](#) / [Vergaderingen](#) /

## Vergaderingen



- Plenaire vergaderingen
- Commissievergaderingen

De Tweede Kamer vergadert op dinsdag, woensdag en donderdag plenair. Een ongecorrigeerd verslag van alle plenaire vergaderingen is in de regel reeds de volgende dag beschikbaar.

Commissievergaderingen vinden doorgaans plaats op maandag, dinsdag, woensdag en donderdag. Van wetgevings- en notaoverleggen wordt tevens een ongecorrigeerd verslag gepubliceerd.

Door op de betreffende links te klikken krijgt u inzicht in de komende vergaderingen.

**Commandeursscriptie, MCDm 7<sup>e</sup> leergang**

**Camille Michel,  
Den Haag, januari 2006**

## VOORWOORD

In oktober 2004 ben ik begonnen met de 7e leergang Master of Crisis- and Disastermanagement (MCDm). Ter afronding van het eerste gedeelte van deze opleiding is deze scriptie geschreven.

Mijn belangstelling voor de (Nederlandse) politiek stamt al van voor mijn studie politicologie aan de Rijksuniversiteit Leiden. Tijdens deze studie heb ik altijd geprobeerd om diversiteit in mijn vakken aan te brengen. Ik ben echter altijd meer dan gemiddeld geboeid geweest door de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Dit heeft destijds geleid tot een afstudeerscriptie over het rechtsextremisme in de Nederlandse politiek. Het is dan ook niet verwonderlijk nu ik in de gelegenheid wordt gesteld om een scriptie te schrijven, ik naar raakvlakken heb gezocht tussen mijn huidige werkterrein bij de Haagse brandweer en de landelijke politiek. Tijdens mijn 'binnenlandstage' heb ik een aantal (ex) Tweede Kamerleden geïnterviewd. Wat mij heeft geraakt was de openheid, het enthousiasme en de belangstelling voor mijn werkzaamheden van deze mensen. Ik zou willen dat zulke belangstelling voor de brandweer en fysieke veiligheid structureel in de Tweede Kamer zichtbaar zou zijn. In mijn roep om agendastatus in de Tweede Kamer voor fysieke veiligheid, wil ik echter ook de hand in eigen boezem steken. Ik maak deel uit van beroepsgroep van doeners. Daar ben ik trots op, maar er is meer op het werkterrein van de brandweer dan het 'redden van mens en dier'. Ik zie het mede als mijn taak om, gebruik makend van het vertrouwen dat de Nederlandse bevolking in de brandweer heeft, de brandweer en fysieke veiligheid een prominenter gezicht te geven op de politieke agenda. Er moet echter nog veel werk worden verricht.....

Bij het doen van deze exercitie ben ik door diverse mensen geholpen. Dank daarvoor! Speciale dank gaat uit naar Hans van de Kar. Dank voor je kritische blik en je zinnige suggesties en opmerkingen. Ik vind het prettig dat je mijn 'schoolmeester' hebt willen zijn, zoals je dat zelf noemt. De meeste dank gaat uit naar mijn 'liefsten'. Zij bieden mij alle kans om deze opleiding te doen. Daan, Bas en Tim, vanaf juni gaan we weer gewoon naar de kazerne. Doc, ik zal proberen jou dezelfde onbaatzuchtige steun te geven bij jouw 'snijwerkzaamheden' en je inspanningen voor het Nederlands hockeyteam, die je mij altijd geeft.

Den Haag, januari 2006

Camille Michel

## **SAMENVATTING**

In deze scriptie staat fysieke veiligheid centraal. De fysieke veiligheidsbeleving in de Nederlandse samenleving is niet altijd even prominent aanwezig. Alleen na rampen van het kaliber Enschede en Volendam is er een kleine opleving, maar die zakt vervolgens snel weer weg. De vraag is of bij diegenen die ons volk vertegenwoordigen dit ook het geval is. Komen fysieke veiligheidsrisico's op de agenda van politieke partijen? Zijn er verschillen tussen die partijen waar te nemen? Wat voor rol spelen verkiezingen en verkiezingsprogramma's in het beleidsproces van fysieke veiligheid? In deze scriptie wordt getracht een antwoord op deze vragen te vinden.

Allereerst is er gekeken naar de theorie van agendavorming. Van de diverse theorieën die er zijn, is er gekozen voor het stromenmodel van Kingdon. Dit model gaat uit van diverse stromen in het agendavormingsproces. Hij gaat ervan uit dat er problemenstromen, beleidsalternatieve- of oplossingsstromen en politiek-bestuurlijke stromen zijn. Als deze stromen samenkomen ontstaat er wat Kingdon een 'policy window' noemt. Dit betekent dat wanneer de politieke omstandigheden gunstig zijn, actoren problemen koppelen aan beschikbare oplossingen. De vraag is of fysieke veiligheid als een probleem wordt ervaren, of er oplossingen voor worden bedacht en of er sprake is van gunstige politieke omstandigheden.

Om dit in kaart te brengen heeft er een aantal interviews plaatsgevonden met Tweede Kamerleden en mensen die uit hoofde van hun functie binnen de politiek met fysieke veiligheid te maken hebben gehad. Deze mensen zijn ondervraagd over hoe fysieke veiligheid op de agenda van de Kamer komt, wat hun veiligheidsbeleving is, wat hun visie over fysieke veiligheid is etc. Tot de mensen die zijn geïnterviewd behoren Bram Peper, voormalig kamerlid, burgemeester van Rotterdam en minister van Binnenlandse Zaken, en Theo Meijer, voormalig kamerlid en in die hoedanigheid voorzitter van de Parlementaire Enquête Commissie die onderzoek heeft gedaan naar de Bijlmerramp. Deze interviews geven te zien dat de politiek zich op hele opportunistische wijze met fysieke veiligheid bezighoudt. Er is alleen aandacht als daar directe aanleiding toe is. Sociale veiligheid is 'hot', fysieke veiligheid is 'not'.

Vervolgens zijn de verkiezingsprogramma's van de afgelopen 20 jaar van de meest prominente partijen in het Nederlandse politieke spectrum onderzocht op zaken van fysieke veiligheid. Het door de kamerleden geschetste beeld wordt hier bevestigd. Fysieke veiligheid staat niet op de agenda van de Nederlandse politiek. Ook bij de Kamerverkiezingen van

2002/2003, na Enschede en Volendam is er nauwelijks aandacht voor aspecten van fysieke veiligheid. De termen brandweer, fysieke veiligheid, civiele verdediging, rampenbestrijding en crisisbeheersing komen bijna niet voor in de programma's van de afgelopen twee decennia. Ook na de aanslagen in New York en Washington is nauwelijks sprake van concrete aandacht.

Met behulp van een casus is getracht om de vraagstelling of er bij politieke partijen aandacht is voor fysieke veiligheid op een derde manier te toetsen. Uit concrete aanbevelingen van het rapport van de Commissie Alders blijkt dat er maatschappelijke behoefte is om het gebruiksvergunningstelsel aan te passen en de verantwoordelijkheid voor brandveiligheid meer bij eigenaren en exploitanten van gebouwen neer te leggen. Het ministerie van BZK is er, ook met de steun van de gemeente Den Haag, niet in geslaagd om, voor deze concrete en makkelijk door te voeren beleidswijziging, in de Tweede Kamer een meerderheid te krijgen. De lobby van het bedrijfsleven door VNO.NCW en MKB-Nederland heeft meer effect geresulteerd dan de aanbevelingen in het rapport van de Commissie Alders en de inspanningen van de gemeente Den Haag.

Fysieke veiligheid is niet 'hot'. Fysieke veiligheidsrisico's staan niet op de agenda's van politieke partijen. Mogelijk dat fysieke veiligheid in de slipstream van de aandacht voor terrorisme mee kan gaan. Vooralsnog blijven rampenbestrijding en crisisbeheersing voor politieke partijen een 'ver van mijn bed show'. Het zal mede de taak van het brandweerveld zelf zijn om daar de komende jaren verandering in aan te brengen.

## INHOUDSOPGAVE

Inleiding	1.
0.1    Introductie van het onderwerp	1.
0.2    Opzet van het onderzoek	2.
0.3    Probleemstelling	2.
0.4    Afbakening	3.
 Hoofdstuk 1: Theoretisch kader	 4.
1.1    Beleidsprocessen, macht en invloed	4.
1.2    Agendavormingstheorieën: klassieke modellen	5.
1.3    Agendavormingstheorieën : garbage can	7.
1.4    Agendavormingstheorieën : stromenmodellen	8.
1.5    Toepassing van het model van Kingdon	11.
1.6    Netwerken & strategie	14.
 Hoofdstuk 2: Interviews	 16.
2.1    Inleiding	16.
2.2    Problemenstroom	16.
2.3    Beleidsalternatieven	19.
2.4    Politiek-bestuurlijke stroom	21.
2.5    Policy window	22.
2.6    Analyse	24.
 Hoofdstuk 3: Verkiezingsprogramma's vergeleken	 26.
3.1    Inleiding	26.
3.2    Keuze van de partijen	27.
3.3    Verkiezingen van 1986	28.
3.4    Verkiezingen van 1989	29.
3.5    Verkiezingen van 1994	32.
3.6    Verkiezingen van 1998	34.
3.7    Verkiezingen van 2002/2003	35.
3.8    Analyse	38.

Hoofdstuk 4: APK-casus	41.
4.1 Inleiding	41.
4.2 APK : een nieuwe aanpak	42.
4.3 Van lokaal naar landelijk	43.
4.4 Recente ontwikkelingen	44.
4.5 Analyse	45.
 Hoofdstuk 5: Conclusie & aanbevelingen	 47.
5.1 Conclusie	47.
5.2 Aanbevelingen	48.
 Geraadpleegde bronnen	 49.
 Bijlage	 51

# INLEIDING

De laatste jaren is er in mijn perceptie een groeiende aandacht voor fysieke veiligheid. Naar aanleiding van de twee meest prominente rampen in Nederland van de laatste paar jaren, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, en als gevolg van de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten, Madrid en Londen, is er meer aandacht voor rampenmanagement en crisisbeheersing en de rol van de brandweer daarbij. De vraag is of ik erg chargeer als ik stel dat in de beleving van veel mensen de brandweer in deze processen geen of in ieder geval een ondergeschikte rol speelt. De perceptie van veel mensen is bovendien dat er nogal laconiek wordt omgegaan met diverse aspecten van fysieke veiligheid. Alleen direct na een ramp leidt dit tot veel aandacht in de media, wetenschappelijke discussies, tot Kamervragen etc. Is dit tekenend voor de manier hoe er over fysieke veiligheid wordt gedacht? Waarom staat fysieke veiligheid niet constant hoog op de agenda? De hierboven genoemde rampen hebben de brandweer in ieder geval een duidelijker gezicht gegeven. Of dit gezicht in de Tweede Kamer door iedereen wordt herkend is echter nog maar de vraag. Ik wil de verklaring zoeken in het institutionele samenspel tussen wetenschap, beleid, politiek en samenleving.<sup>1</sup>

Rampen zijn natuurlijk niet alleen van deze tijd. Tevens is het zo dat van de bestuurders van dit land een duidelijke mening en visie mag worden verwacht als het gaat om fysieke veiligheid. Bij de meningsvorming en het ontwikkelen van een visie speelt ook het brandweerveld zelf een rol. De vraag kan worden gesteld wat die rol precies is. Vanaf het moment dat ik zelf over dit soort zaken ben gaan nadenken (tijdens mijn opleiding aan het Nibra in 1997), heb ik mij afgevraagd wat de maatschappelijke betrokkenheid is bij fysieke veiligheid. Ook heb ik mij van meet af aan afgevraagd op welke manier er in de Tweede Kamer wordt aangekeken tegen de rol die de brandweer vervult. In deze scriptie probeer ik een aantal van deze zaken inzichtelijk te maken.

## 0.1 INTRODUCTIE VAN HET ONDERWERP

In deze scriptie wordt gesproken over fysieke veiligheid. Het benaderen van dit begrip kan langs twee lijnen. Naast de lijn van vitale belangen is er het veiligheidsdenken aan de hand

---

<sup>1</sup> Saeijs, G.E.M., M.H.P. Otten, M.J. van Duin, U. Rosenthal, Essay over de perceptie van veiligheid tegen overstromingen door politici en bestuurders.....

van de veiligheidsketen.<sup>2</sup> De tweede lijn vormt de richting waarin de brandweer haar werkzaamheden ontplooit. Dit is de richting die in deze scriptie is gekozen. Waar de politie zich bezighoudt met sociale veiligheid, richt de brandweer zich op fysieke veiligheid.

## 0.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Allereerst heeft er een literatuuronderzoek over agendavormingstheorieën plaatsgevonden. Hieruit is een lijn naar voren gekomen die het best aansluit bij de het 'stromenmodel' van Kingdon.<sup>3</sup> Vervolgens heeft dit geleid tot een aantal interviews met Tweede Kamerleden en prominenten die openbare orde en veiligheid in hun portefeuille hebben of hiermee te maken hebben gehad.<sup>4</sup> Hieruit is reeds een goed beeld ontstaan hoe er in de Kamer met fysieke veiligheid wordt omgegaan. Het ontstane beeld is bevestigd in de uitgebreide documentanalyse die daarop is gevolgd. Vanaf 1986 zijn alle verkiezingsprogramma's bestudeerd en gescreend op fysieke veiligheid of afgeleiden daarvan. De scriptie wordt gecompleteerd met een casus uit de Haagse praktijk. In deze casus wordt gekeken of het mogelijk is om aanpassingen te doen aan de regelgeving betreffende gebruiksvergunningen. Het komen tot landelijke aanpassing van de regelgeving op dit gebied, is een directe aanbeveling uit het rapport van de Commissie Alders.<sup>5</sup> De oplossing van dit probleem vindt mogelijk zijn basis in de lokale praktijk. In Den Haag wordt er gekeken of er een Algemeen Periodiek Keuring voor gebouwen kan worden ingesteld. Als de nieuwe regelgeving werkbaar en uitvoerbaar is, moet dit ook leiden tot landelijke aanpassing van de wet- en regelgeving. In dit stuk wordt tevens onderzocht op welke manier dit in de Tweede Kamer wordt behandeld. De vraag is of het op de agenda komt en zo ja, hoe daar vervolgens mee wordt omgegaan.

## 0.3 PROBLEEMSTELLING

Gelezen het bovenstaande kom ik tot de volgende probleemstelling:

*Komen fysieke veiligheidsrisico's wel op de agenda van politieke partijen?*

---

<sup>2</sup> Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007, blz. 12;

<sup>3</sup> Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, Longman;

<sup>4</sup> Van Heeteren, Van der Ham, Cornielje, Peper, Meijer;

<sup>5</sup> Commissie onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001, Eindrapportage, Hilversum, juni 2001: actiepunt 12;



Vervolgens leidt dit tot een aantal deelvragen:

- *Zijn er verschillen tussen partijen waar te nemen in de perceptie van fysieke veiligheid?*
- *Zo ja, wat zijn die verschillen?*
- *Op welke wijze wordt het ‘probleem’ van fysieke veiligheid onderkend?*
- *In hoeverre speelt het politiek-bestuurlijke klimaat een rol bij de agendavorming van fysieke veiligheid?*
- *Zijn verkiezingen van invloed op het beleidsproces*
- *Wat is de rol van de brandweer in deze processen?*

#### 0.4 AFBAKENING

Op het gebied van rampen, crises en (fysieke) veiligheid is veel geschreven. Een afbakening in dit onderzoek is dan ook noodzakelijk. Ik heb de focus gelegd op een analyse op landelijk niveau. Ik heb niet onderzocht of er een verschil is in de veiligheidsbeleving tussen het landelijke, het provinciale en lokale niveau. Ik heb niet gekeken naar wat er in lokale verkiezingsprogramma's wordt geschreven over fysieke veiligheid. De lokale casus die ik heb gebruikt, geldt als opmaat voor een landelijke constructie. Ik heb geen analyse gedaan van de publieke opinie. Ik heb geen analyse gedaan van de rapporten van de Commissie Oosting en de Commissie Alders.

# HOOFDSTUK 1: THEORETISCH KADER

## 1.1 BELEIDSPROCESSEN, MACHT EN INVLOED

Over beleid en beleidsprocessen is veel geschreven en er zijn talloze definities te vinden. Hoogerwerf is een van de mensen die hierover heeft gepubliceerd. Vanwege de helderheid en het concrete karakter is in deze scriptie gekozen voor zijn interpretatie. Hoogerwerf omschrijft een beleidsproces als het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot beleid.<sup>6</sup> Het beleidsproces wordt gekenmerkt door onderling samenhangende handelingen, wederzijdse beïnvloeding tussen factoren (bijvoorbeeld macht en informatie) en actoren die tot het proces behoren en door een opeenvolging van gebeurtenissen met een herkenbaar verloop. Een belangrijk kenmerk van een beleidsproces is dat het wordt geactiveerd door een gebeurtenis of een conditie die als problematisch wordt ervaren. Een beleidsproces heeft over het algemeen ook een uitkomst. Als hulpmiddel voor analyses verdeelt Hoogerwerf het beleidsproces ideaaltypisch in zeven deelprocessen:

1. Agendavorming: zorgen dat een probleem aandacht krijgt van beleidsbepalers.
2. Beleidsvoorbereiding: probleembeschrijving en –analyse en formulering van beleid.
3. Beleidsbepaling: het nemen van beslissingen
4. Beleidsuitvoering: het toepassen van de gekozen beleidsinstrumenten
5. Beleidsevaluatie: beoordelen van de inhoud, het proces en de effecten.
6. Terugkoppeling: verwerken van de evaluatie-uitkomsten; bijsturen van het beleid of proces
7. Beleidsbeëindiging: staken van het gevoerde beleid.

In deze scriptie concentreer ik mij op het eerste deelproces en op een deel van het tweede.

Hoogerwerf positioneert beleidsvoorbereiding als onderdeel van een politiek proces.<sup>7</sup> Dit doet hij in termen van machts- en invloedsuitoefening van politieke actoren. De invloed van actoren is in zijn visie afhankelijk van de doelgerichtheid, informatie en macht van

---

<sup>6</sup> Hoogerwerf, A. (red), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993;

<sup>7</sup> Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van beleid als onderdeel van een politiek proces*, In: Hoogerwerf, A. (red). *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*,. Samson, Alphen a/d Rijn, 1998;

afzonderlijke actoren en van de politieke cultuur en structuur als geheel. Macht treedt op als er sprake is van dominantie van sommige actoren over andere actoren. Uit de discussies over macht in de jaren zestig zijn in de jaren zeventig theoretische benaderingen over agendavorming ontstaan. Het hebben van macht is een belangrijk middel om invloed te kunnen uitoefenen.<sup>8</sup> Hierbij spelen factoren van persoonlijke aard en de al dan niet formele positie van een actor een belangrijke rol. Het uitoefenen van invloed binnen geledingen van het openbaar bestuur, daar waar het agendering betreft, veronderstelt macht, machtsverschillen, machtsuitoefening en politiek gedrag van actoren. Macht is nauw verbonden met invloed en het uitoefenen daarvan. Invloed heeft betrekking op elk gedrag van een individu dat gedrag, attitudes en belevingen van andere individuen kan veranderen. Met betrekking tot de inhoud van het begrip, spelen gezag, invloed en macht vaak door elkaar. Bij gezag draait het om het recht om beslissingen te nemen over de activiteiten van anderen. Wanneer is sprake is van aanvaard gezag, wordt ook wel gesproken van legitiem gezag. Bij invloed echter blijven ondergeschikten handelen op basis van eigen inzichten en overwegingen. Een willekeurig individu kan in een organisatie invloed uitoefenen door te adviseren, suggesties te doen, te discussiëren etc., maar hij kan geen beslissingen nemen die zijn bevoegdheden te buiten gaan. Finale beslissingen en besluiten zijn voorbehouden aan individuen en organen met gezag.

## 1.2 AGENDAVORMINGSTHEORIEËN: KLASSIEKE MODELLEN

De deelprocessen van agendavorming en beleidsvoorbereiding zoals Hoogerwerf die definieert, vormen de basis van deze scriptie. Het gaat hier vooral om de politieke component van het gehele beleidsproces. De focus zal liggen op de politieke arena, de keuzen die gemaakt worden en probleemomschrijving en –analyse.

Agendavormingstheorieën zijn nog niet heel oud. Pas in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zijn zij met name in de Amerikaanse politicologie ontwikkeld. Barach en Baratz beschrijven het politieke systeem als geheel, maar agendavormingstheorieën kunnen tevens worden gebruikt om deelprocessen in kaart te brengen.<sup>9</sup> Zij spreken van een barrièremodel waarin het politieke proces wordt voorgesteld als een reeks van beleidskeuzes. In dit proces werken diverse factoren als procesvertrager of als procesversneller. Elke fase in het proces, van het plaatsen op de agenda tot aan de uitvoering kan als barrière worden opgevat. Door

---

<sup>8</sup> Wright Mills, C., *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956; blz. 71;

<sup>9</sup> Barach, P., en M.S. Baratz, *Power and poverty, theory and practice*, New York 1970, blz. 58-60;

de diverse barrières kan het proces stagneren of vertraging oplopen. Tussen de barrières is veelal een samenhang met het politieke systeem waarneembaar. De belangrijkste barrières die Barach en Baratz onderscheiden zijn ideologische barrières, waarbij het voornamelijk draait om vooroordelen binnen organisaties.<sup>10</sup> Tevens draait het hierbij om de omzetting van wensen in eisen en vervolgens omzetting van diezelfde eisen in standpunten. Daarnaast zijn er institutionele barrières in de vorm van procedures en instellingen en barrières op het gebied van besluitvorming en het niet uitvoeren van besluiten.<sup>11</sup> De barrières moeten na elkaar in lijn worden geslecht. De redenen voor de aanwezigheid van de barrières kan variëren. Het kan in de eerste plaats liggen aan het politieke klimaat of aan het tekort aan kennis. Ook de overgang naar de overheidszorg kan een probleem opleveren. Het kan zijn dat niemand zich geroepen voelt om het probleem op te pakken of dat de middelen ontbreken. Cobb en Elder beschouwen het ontstaan van politieke strijdpunten als een vorm van het escaleren van conflicten.<sup>12</sup> Wanneer de partijen in een conflict het eens zijn over de inzet van het conflict en over de richting waarin de oplossing gezocht moet worden, kan een conflict beperkt blijven tot de direct betrokkenen. Voor het bereiken van de politieke agenda is een brede publieke steun nodig. De mobilisatie hiervan loopt onder meer via massamedia. Hoe groter de publieke steun voor een bepaald strijdpunt, des te groter de kans dat het strijdpunt de politieke- en vervolgens de beleidsagenda bereikt. Om publieke steun te verwerven, moet het strijdpunt als conflict worden geprofileerd.

Cobb en Elder gebruikten de inzichten van Barach en Baratz en van Schattschneider om tot een nadere uitwerking te komen.<sup>13</sup> In hun theorie spelen agendavormingsprocessen de belangrijkste rol in het politieke proces. Centraal hierbij staat de vraag welke zaken op de politieke agenda verschijnen en welke niet. Zij maken een onderverdeling van de politieke agenda in een publieke agenda en een institutionele agenda. De publieke agenda wordt grotendeels gevormd door zaken waarvan actoren vinden dat ze tot het publieke domein behoren. De institutionele agenda wordt voornamelijk gevormd door bestuurders en politieke leiders. Hierover worden ook in formele zin besluiten genomen. Dat wil niet altijd zeggen dat deze besluiten ook bindend zijn. Soms heeft plaatsing op de formele agenda louter een symbolische betekenis. Beide agenda's hangen volgens Cobb en Elder nauw samen. Een strijdpunt haalt eerder de institutionele agenda, naarmate de maatschappelijke relevantie

---

<sup>10</sup> De Amerikaanse politicoloog Schattschneider sprak hier al eerder over in termen van "politics is the mobilization of bias", in: Schattschneider, E.E., *The Semisovereign People: A Realist's View on Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1960;

<sup>11</sup> Barach, P., en M.S. Baratz, *Power and poverty, theory and practice*, New York, 1970, blz. 18;

<sup>12</sup> Cobb, R.W., en C.D. Elder, *Participation in American politics, The dynamics of agenda building*, Baltimore/London, 1972 (1983), blz. 83-117;

<sup>13</sup> idem.;

groter is en het gedragen wordt door meer mensen. Dat wil zeggen naarmate het meer op de publieke agenda voorkomt. Hierbij is een aantal factoren van belang. Het gaat voornamelijk om de sociale reikwijdte, mate van complexiteit en om relevantie voor de lange of korte termijn.<sup>14</sup> In een democratische samenleving mag worden verwacht dat de burgers hun problemen onder ogen van de overheid brengen. Het is nog maar de vraag of dit ook echt gebeurt. De besluitvorming wordt bepaald door verschillende groepen met belangen die concurreren maar die geen van alle de absolute macht kan vinden. Die veronderstelling speelt tegen de achtergrondvraag of de belangrijke besluiten in het politieke circuit gaan over dezelfde zaken als in de maatschappij als belangrijk worden beschouwd. Ook in organen waar de politieke besluiten vallen, wordt op een subjectieve manier tegen de problemen aankijken.<sup>15</sup>

### 1.3 AGENDAVORMINGSTHEORIEËN: 'GARBAGE CAN'

Er is door de jaren heen veel kritiek geuit op klassieke agendavormingstheorieën. Het belangrijkste punt van kritiek vormt de strakke indeling in fasen en barrières. Hierdoor wordt het model te statisch om het complexe verloop van beleidsprocessen in beeld te brengen. De scheidingen in de diverse fasen van een beleidsproces zijn niet altijd even duidelijk aan te geven. Agendavorming loopt vaak door het hele beleidsproces heen. Tevens wordt er een hard onderscheid verondersteld tussen het politieke systeem en de maatschappelijke omgeving. Recentere inzichten laten zien dat dit onderscheid minder duidelijk aanwezig is.<sup>16</sup> Hierbij is meer aandacht voor een actieve rol voor ambtenaren en politici bij het vormen van de politieke agenda. Tevens is er meer aandacht voor onverwachte gebeurtenissen of incidenten. Het agendavormingsproces wordt hierbij zeker niet gezien als een lineair proces. Cohen, March en Olsen beschreven in het begin van de jaren zeventig een model dat het 'garbage can model of organizational choice' noemden.<sup>17</sup> Binnen complexe organisaties komen problemen, oplossingen en beslissingen voor. Er bestaat echter geen duidelijke overeenstemming over wat deze problemen en de mogelijke oplossingen zijn. Hierbij kan het besluitvormingsproces als een "vuilnisbak" worden beschouwd. Besluitvorming gaat om het maken van keuzes. Een keuzemoment in dit model wordt vergeleken met een vuilnisbak

---

<sup>14</sup> Cobb, R.W., en C.D. Elder, *Participation in American politics, The dynamics of agendabuilding*, Baltimore/London, 1972 (1983), blz. 96-97 en 112-122;

<sup>15</sup> Zie: Graaf, H. van de, *Beleid en Politiek*, Coutinho, Amsterdam, 1989, hfst 7;

<sup>16</sup> Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen, *A garbage can model of organizational choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, en Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, Longman;

<sup>17</sup> Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen, *A garbage can model of organizational choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, blz 1-25;

waarin verschillende actoren oplossingen gooien. De uitkomst van het besluitvormingsproces is vaak onzeker. In dit model is echter weinig aandacht voor politiek-bestuurlijke ontwikkelingen, zoals verkiezingen, campagnes etc. Het veronderstelt dat er altijd sprake is van keuzemomenten. Vaak zijn er momenten die de gelegenheid bieden tot actie, maar die zijn soms onvoorspelbaar. Tenslotte is het vuilnisbakmodel gericht op besluitvormingsprocessen in organisaties. Agenda- en beleidsvormingsprocessen komen nagenoeg niet aan bot en actoren van buiten de organisatie spelen veelal geen rol. Het vuilnisbak-model is dus geen allesomvattend besluitvormings- of organisatie-model, maar wel een model aan de hand waarvan het gedrag van een organisatie kan worden verklaard. De manier waarop Cohen, March en Olsen naar besluitvorming kijken, lijkt erg 'mechanisch', want de actoren in het besluitvormingsproces lijken weinig invloed te hebben op wat er gebeurt. Het procesverloop en –uitkomst zijn sterk onbepaald en onbedoeld. Het model is gebaseerd op de aanname dat waarden en regels complex zijn, kennis onzeker is en dat beleids- en besluitvorming slechts symbolische processen zijn. Besluitvormingsprocessen zijn, gezien vanuit het vuilnisbak-model, niet zo rationeel als traditionele economische en organisatorische theorieën over besluitvorming.<sup>18</sup>

#### 1.4 AGENDAVORMINGSTHEORIEËN: STROMENMODELLEN

De Amerikaanse politicoloog Kingdon heeft eind jaren 70 uitgebreid empirisch onderzoek verricht naar de agenda- en beleidsvorming op het terrein van de gezondheidszorg en transportzaken. Centraal in zijn onderzoek staat de vraag hoe issues politieke aandacht krijgen en op de agenda komen. Hierbij draait het om 'landelijke' agenda. Vervolgens was de vraag hoe zaken op de besluitvormingsagenda kwamen ('decision agenda')<sup>19</sup> De vraag is wanneer de tijd rijp is voor een bepaald idee. Er moet kennelijk een gunstige situatie bestaan om een doorbraak in het beleid te bewerkstelligen. Op basis van ruim 200 interviews en uitgebreide documentanalyse heeft Kingdon gezocht naar regelmatigigheden in de dynamiek van beleidsveranderingen. Hij is hierbij uitgegaan van het 'vuilnisbakmodel' van Cohen, March en Olson.<sup>20</sup> Het stromenmodel gaat uit van dezelfde algemene logica als Cohen e.a. zoals het bestaan van verschillende stromen en de koppelingen daartussen. Kingdon maakt echter een onderscheid tussen participanten en processen. Hij onderscheidt drie processtromen: het herkennen van problemen (problemenstroom), de formulering van

---

<sup>18</sup> Zie: Parsons, W., *Public Policy; An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot, Woodward Elgar, 1995, blz. 53-91;

<sup>19</sup> Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, New York, Longman; blz 253;

<sup>20</sup> Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olson, *A garbage can model of organizational choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972) 1, blz. 1-25

beleidsalternatieven (beleidsalternatievenstroom) en de aanwezigheid van politieke ontwikkelingen (politiek-bestuurlijke stroom). Participanten zijn niet gekoppeld aan een specifiek proces, maar kunnen betrokken zijn bij elk van de drie stromen en in sommige gevallen bij meerdere stromingen tegelijk. Dynamiek ontstaat hierbij door de activiteiten van participanten (actoren) zowel binnen als buiten de overheidsorganisatie. Actoren worden gedefinieerd als personen (waaronder ambtenaren, professionals, wethouders, maar ook woordvoerders van belangengroepen), instellingen of organen (waaronder diensten, commissies, politieke partijen, adviesorganen) die door met elkaar te interacteren invloed kunnen uitoefenen op een beleidsproces. Dit kan actief zijn of door, waar een actie wordt verwacht, juist afzijdig te blijven. Een actor kan bewust of onbewust invloed uitoefenen op het beleidsproces. De interactie tussen actoren impliceert dat er over het algemeen meerdere actoren invloed trachten uit te oefenen op de inhoud van besluiten. De actor heeft immers de neiging om te handelen: het maken van keuzes, het nemen van beslissingen of het maken van een evaluatie. Actoren anticiperen en hebben verwachtingen en strategieën.<sup>21</sup> Dit kan op een zichtbare en op een minder zichtbare manier tot uiting komen. Zichtbare actoren hebben vooral invloed op de samenstelling van de agenda, terwijl de voor buitenwereld minder zichtbare actoren in de eerste plaats bij de formulering van beleidsvoorstellen zijn betrokken.<sup>22</sup> Kingdon heeft oog voor de speciale momenten waarop alle stromen samenkomen en de tijd rijp lijkt te zijn voor een doorbraak in het beleid. Hiervoor introduceert hij het begrip '*policy window*'. Dat betekent dat als de politieke omstandigheden gunstig zijn, actoren problemen koppelen aan beschikbare beleidsalternatieven.<sup>23</sup>

De stromen of processen die Kingdon onderscheidt, ontwikkelen zich relatief onafhankelijk van elkaar en hebben ieder hun eigen dynamiek. De problemenstroom is een samenstelling van problemen waaraan beleidsmakers aandacht besteden. Tevens kan er een probleem ontstaan door een bepaalde gebeurtenis zoals een crisis of ramp.<sup>24</sup> In de beleidsalternatievenstroom komen ideeën af en toe boven drijven. Hierbij moet een idee wel aan een aantal criteria voldoen. Het moet technisch uitvoerbaar zijn en het moet aansluiten bij de heersende waardestructuur. Tevens is het afhankelijk van de te verwachten problemen bij de politieke besluitvorming.<sup>25</sup> Dit laatste punt raakt aan de derde stroom, de politiek-bestuurlijke stroom. Hierbij draait het om veranderingen in de publieke opinie,

---

<sup>21</sup> Hoogerwerf, A. (red), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993;

<sup>22</sup> Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, New York, Longman; blz. 20;

<sup>23</sup> Idem, blz. 174;

<sup>24</sup> In de interviews met kamerleden in het volgende hoofdstuk wordt dit nader uitgewerkt.

<sup>25</sup> Zie hoofdstuk 4 over de APK-casus.

verkiezingsuitslagen, campagnes van politieke partijen, regeringswisselingen en partij-politieke verhoudingen.<sup>26</sup> De sleutel tot het inzicht krijgen in de agenda en beleidsveranderingsprocessen ligt in het koppelen van de drie stromen. Tijdens kritische perioden komen de drie stromen bij elkaar: een probleem wordt herkend, een oplossing is voorhanden en de politiek is er rijp voor om het probleem met de voorgestelde oplossing te bespreken.<sup>27</sup> Koppelingen worden tot stand gebracht door de eerder genoemde actoren, van zowel binnen als buiten de overheid. Indien een 'policy window' is benut en een onderwerp op de besluitvormingsagenda staat, dan moet dit vervolgens concurreren met andere onderwerpen om opgenomen te worden in het besluitvormingsproces. Er moet worden onderhandeld, er moeten coalities worden gevormd en er moeten strategieën worden toegepast. De uitkomst van deze politieke strijd staat niet vast.<sup>28</sup> Er kunnen bijvoorbeeld heel andere oplossingen aan het probleem worden gekoppeld. Het proces van agendavorming stopt niet op het moment dat een probleem de besluitvormingsagenda heeft bereikt. Tevens is het zo dat een 'policy window' niet onbeperkt open blijft staan. De aandacht voor vraagstukken kan na verloop van tijd afnemen omdat beleid tot stand is gekomen en wordt uitgevoerd, een probleem niet langer een probleem is, of wanneer betrokkenen hun aandacht voor het probleem verliezen. Een ontwikkeling op zichzelf is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor een beleidsomslag. De aantrekkelijke kant van het stromenmodel is dat het ook inzicht biedt in het verloop van agendavormingsprocessen. Het model biedt dat inzicht vooral doordat wordt afgezien van het logisch op elkaar volgen van eerst de formulering van het probleem en vervolgens de oplossing daarvan. Het zou ideaal zijn om agendavorming te analyseren volgens de lijn van probleemoplossing. De werkelijkheid is echter weerbarstiger. Niet aan ieder agendapunt ligt een probleem ten grondslag en niet voor ieder probleem is een oplossing voorhanden. Saeijs, Otten, Van Duin en Rosenthal schetsen een eenvoudig model dat het samenspel in het institutionele krachtenveld goed weergeeft.<sup>29</sup> Het model van Kingdon is mijns inziens uitgebreider en nog beter toepasbaar. Vandaar dat ik mij wil houden aan het operationaliseren van dit laatste model.

---

<sup>26</sup> Zie hoofdstuk 3. Door het analyseren van verkiezingsprogramma's wordt dit nader uitgewerkt.

<sup>27</sup> Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, New York, Longman; blz. 174.

<sup>28</sup> Zie hoofdstuk 2 en 4.

<sup>29</sup> Saeijs, G.E.M., M.H.P. Otten, J.J. van Duin, U. Rosenthal, Essay over de perceptie van veiligheid tegen overstromingen door politici en bestuurders.....



## 1.5 TOEPASSING VAN HET MODEL VAN KINGDON

Het model van Kingdon is door verschillende Nederlandse bestuurskundigen gebruikt.<sup>30</sup> Het model van Kingdon is bedoeld om processen van agendavorming en beleidsvorming te analyseren. De kracht van de benadering van Kingdon ligt voornamelijk in de volledigheid van de beschrijving waartoe zij aanleiding geeft en de veelheid van factoren die daarbij aan bod komt.<sup>31</sup> Het model biedt net als het vuilnisbakmodel de mogelijkheid om complexe beleidsprocessen te onderzoeken, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat ontwikkelingen zich niet in opeenvolgende fases, maar gelijktijdig voltrekken. Ook zet het stromenmodel de notie van rationele besluitvorming op zijn kop, omdat problemen en oplossingen niet op voorhand aan elkaar zijn gekoppeld. Daarnaast biedt het model van Kingdon de mogelijkheid om de aandacht meer te richten op mogelijke kansen dan op barrières in het beleidsproces. De drie processtromen die worden onderscheiden: het herkennen van problemen (problemenstroom), de formulering van beleidsalternatieven (beleidsalternatievenstroom) en de aanwezigheid van politieke ontwikkelingen (politiek-bestuurlijke stroom) vormen een goed te operationaliseren geheel. Hierbij zijn participanten niet gekoppeld aan een specifiek proces, maar kunnen betrokken zijn bij elk van de drie stromen en in sommige gevallen bij meerdere stromingen tegelijk. Dynamiek ontstaat hierbij door de activiteiten van participanten (actoren) zowel binnen als buiten de overheidsorganisatie.

Ik wil het stromenmodel gebruiken om een aantal onderzoeksvragen te formuleren, waarbij ik de begrippen 'problemenstroom', 'beleidsalternatievenstroom', 'politiek-bestuurlijke stroom' en 'policy window' zal operationaliseren. De problemenstroom wordt vooral geoperationaliseerd aan de hand van interviews met Tweede Kamerleden. Hier komen de zaken naar voren waar deze volksvertegenwoordigers zich mee bezighouden en wat in hun ogen de gevolgen zijn geweest van de rampen in Enschede en Volendam. De beleidsalternatievenstroom wordt getoetst in de casus over de APK voor gebouwen. Kingdon is van mening dat beleidsalternatieven vooral praktisch en haalbaar ("technical feasible")

---

<sup>30</sup> Zie: Foppen, J.W., *Gistend beleid, veertig jaar universitaire onderwijspolitiek*, Dissertatie Rotterdam, 1989.; Bekke, H., J. de Vries, G. Neelen, *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1994; Gestel, N. van, *De onzichtbare overheid, naar nieuwe vormen van sturing, Het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningswet*, Dissertatie Nijmegen, Delft: Eburon, 1994; Goede, P. de, *Omroepbeleid met en tegen de tijd, Interacties en instituties in het Nederlandse omroepbestel 1919-1999*, Dissertatie Leiden, Amsterdam: Otto Cramwinckel, 1999;

<sup>31</sup> Koppejan, J.F.M., A.B. Ringeling, R.H.A. te Velde, *Beleidsvorming in Nederland, een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, Den Haag: VUGA, 1987, blz. 58;

moeten zijn.<sup>32</sup> De politiek-bestuurlijke stroom wordt tegen het licht gehouden met behulp van verkiezingsprogramma's. Deze moeten een goed beeld geven van partijpolitieke verhoudingen, gedachtegoed, visie etc. In de interviews komt deze stroom ook nog aan de orde.

Volgens Kingdon ontstaan er 'problemen' als er een verschil bestaat tussen de bestaande en de gewenste toestand of wanneer omstandigheden met elkaar worden vergeleken. Actoren spelen een belangrijke rol bij het verkrijgen van erkenning van 'problemen'. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- Op welke wijze komt fysieke veiligheid op de agenda?
- Voor welke problemen moet beleid met betrekking tot fysieke veiligheid een oplossing bieden?
- In hoeverre is er sprake van concurrerende visies?
- Wordt het 'probleem' van fysieke veiligheid onderkend?

Een belangrijk proces in de beleidsalternatievenstroom is het genereren, bediscussiëren, herschrijven en overwegen van beleidsalternatieven. Hierbij evolueren beleidsalternatieven naar een lijst met beleidsvoorstellen. Hierbij wordt door deskundigen gekeken of beleidsvoorstellen logisch en technisch haalbaar zijn, of er gedragenheid is bij deskundigen waar het dominante waarden betreft en of er voldoende is geanticipeerd op mogelijke belemmeringen. In een hecht netwerk van deskundigen, waar een gemeenschappelijk referentiekader en vocabulaire bestaat, is het eenvoudiger om beleidsvoorstellen te verspreiden en op de politieke agenda te krijgen, dan in een sterk gefragmenteerd netwerk van deskundigen.<sup>33</sup> Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- Welke participanten hebben zich beziggehouden met agendavorming van fysieke veiligheid?
- Hoe verliep de acceptatie en verspreiding van genomen beleidsmaatregelen?

De ontwikkeling van de politiek-bestuurlijke stroom geschiedt deels onafhankelijk van de eerste twee stromen. In de politiek-bestuurlijke stroom draait het om het politieke klimaat, de mate waarin de politieke krachten zijn verdeeld, wisseling van bewindspersonen – bijvoorbeeld na verkiezingen- en van de verdeling van bevoegdheden tussen de diverse

---

<sup>32</sup> Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, New York, Longman; blz. 200;

<sup>33</sup> Zie hoofdstuk 4.

ambtelijke diensten. Wanneer een bepaald evenwicht wordt verstoord, kan dit ertoe leiden dat bepaalde zaken ineens hoog op de agenda verschijnen of juist verdwijnen. In mijn

onderzoek koppel ik deze stroom aan de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre speelde het politiek-bestuurlijke klimaat een rol bij de agendavorming van fysieke veiligheid?
- In hoeverre zijn verkiezingen en verkiezingsprogramma's van invloed op het beleidsproces?
- In hoeverre zijn politieke partijen een factor in het beleidsproces?<sup>34</sup>

Bij agenda- en beleidsvormingsprocessen doet de aanleiding voor het openen van een 'policy window' zich meestal voor door ontwikkelingen in de problemenstroom of in de politiek-bestuurlijke stroom. Veelal gaat dit gepaard met acute crises. Het is niet altijd voorspelbaar wanneer er een policy window opengaat. Dit hangt deels samen met de persoonlijke perceptie van actoren, maar ook met de door de actor ondernomen actie: wordt een erkend probleem gekoppeld aan een beschikbaar alternatief? Wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van geboden kansen, kan dat ertoe leiden dat een policy window zich weer sluit. Het kan dan enige tijd duren voordat de volgende gelegenheid zich voordoet. Volgens Kingdon kan een policy window sluiten omdat er op het juiste moment geen goede beleidsalternatieven voorhanden zijn, omdat actoren op sleutelposities verdwijnen, omdat actoren vinden dat het probleem is opgelost of omdat zij er niet in geslaagd zijn om actie te ondernemen.<sup>35</sup> Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe kunnen gunstige omstandigheden voor een policy window tot stand komen of juist worden geblokkeerd?
- Op welke momenten zijn er policy windows geweest als het gaat om fysieke veiligheid?
- In hoeverre is er gebruik gemaakt van een open policy window?
- In hoeverre is een policy window de oorzaak geweest voor nieuw beleid?<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Zie hoofdstuk 2 en 3.

<sup>35</sup> Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, New York, Longman; blz. 184-186;

<sup>36</sup> Deze vragen komen in hoofdstuk 2, 3 en 4 aan de orde;

## 1.6 NETWERKEN & STRATEGIE

Als het gaat om agendavorming als onderdeel van beleidsprocessen is het goed om een schets van de achtergrond en de omgeving waarin deze processen zich afspelen. Op veel beleidsterreinen proberen verschillende actoren invloed uit te oefenen op te nemen besluiten. Een groep van dergelijke actoren wordt vaak aangeduid als een beleidsnetwerk.<sup>37</sup> Binnen een beleidsnetwerk zijn diverse van factoren van belang. Er dienen zich patronen te ontwikkelen op het gebied van communicatie, er moet sprake te zijn van enige duurzaamheid en de activiteiten van de actoren moeten zijn gericht op beleidsproblemen of – programma's. Hufen en Ringeling komen in hun beschrijving van beleidsnetwerken tot de volgende samenhangende componenten

- Een verzameling van actoren
- Belangen, wensen en doelen van die actoren
- Activiteiten en probleemvelden ten aanzien waarvan en waarop deze actoren zich bewegen
- Regels en normen die gelden tussen die actoren
- Actiemogelijkheden waar elke actor over beschikt
- Uitkomsten, kosten en baten

Hier kan nog op worden aangevuld dat er veelal sprake is van meerdere actoren en van meerdere doelen en dat de actoren vaak op elkaar zijn aangewezen om hun doelen te bereiken. Partijen in netwerken gedragen zich vaak strategisch. Dat wil zeggen dat wordt gestreefd naar een optimale behartiging van het eigen belang. Dit houdt weer in dat er bijvoorbeeld op een heel gedoseerde manier met informatieverstrekking wordt omgegaan. Ook kan dit leiden tot processen van coalitievorming waarbij, vaak in wisselende samenstelling, blokken worden gevormd en afspraken worden gemaakt.<sup>38</sup>

Veranderingen in netwerksituaties waar complexe problematiek wordt behandeld, kunnen goed worden bekeken volgens de proces-aanpak. Binnen de wereld van de fysieke

---

<sup>37</sup> Hufen, J.A.M., A.B. Ringeling, Beleidsnetwerken in het openbaar bestuur. In: J.A.M. Hufen, A.B. Ringeling (red), Beleidsnetwerken. Overheids- semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking, VUGA, Den Haag 1995;

<sup>38</sup> Zie: Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven, 1998; blz. 149-169;

veiligheid is dat vaak nog heel lastig te verwezenlijken. Daar is de inhoudelijke ontwerp-aanpak nog steeds heel populair. De proces-aanpak houdt niet in dat er per definitie gezocht wordt naar de 'beste' oplossing, maar naar consensus van de belangrijkste actoren in het beleidsnetwerk.<sup>39</sup> Dit sluit weer aan op theorieën over onderlinge afhankelijkheid van actoren.<sup>40</sup> Kern hiervan is dat elke actor in een netwerk afhankelijkheidsrelaties heeft met andere actoren in dat netwerk. Daarbij zijn de actoren afhankelijk van de eigen toegang en die van elkaar tot hulpbronnen. Die hulpbronnen zijn essentieel. Voorbeelden hiervan zijn: geld, menskracht, specifieke deskundigheid, informatievoorsprong, etc.

Sommige netwerken bestaan uit relatief weinig actoren. Zij hebben overeenstemmende referentiekaders en weinig belangentegenstellingen. De actoren kennen elkaar goed en spreken dezelfde taal. De besluitvorming in zo'n eenvoudig netwerk vindt meestal plaats door een machtige actor, die echter wel consensus gericht is ingesteld. Besluitvorming in een dergelijk netwerk leidt vaak tot snelle implementatie.

Wanneer er meer actoren in een netwerk voorkomen, is de kans groter dat die actoren ook verschillende referentiekaders hebben. Daarbij zullen ook gemakkelijker belangentegenstellingen ontstaan. Machtsafhankelijkheidsrelaties worden dan belangrijker. Hetzelfde is het geval als er meer arena's in een beleidsnetwerk aanwezig zijn. In verschillende arena's kan anders worden omgesprongen met hulpbronnen, referentiekaders en belangen. In dit geval wordt gesproken van 'complexe' netwerken.

Deze schets van complexe netwerken sluit goed aan bij het theoretisch model van Kingdon. Hij, maar ook Cohen, March en Olson zien beleidsvorming tot stand komen in een complexe omgeving waar vaak chaos heerst.<sup>41</sup> Verschillende actoren gooien zowel problemen als oplossingen in een "vuilnisbak". Zolang problemen, oplossingen en politieke keuzen niet samenkomen, gebeurt er niets.

---

<sup>39</sup> idem.

<sup>40</sup> Hier wordt bedoeld de 'resource dependence theory'. O.a. beschreven in: Pfeffer, J. en G.R. Salancik, *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. Harper & Row, New York, 1978.

<sup>41</sup> Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, New York, Longman; blz. 94-100

## HOOFDSTUK 2:INTERVIEWS

### 2.1 INLEIDING

Politieke partijen en instituties spelen volgens Kingdon een belangrijke rol bij het beleidsproces.<sup>42</sup> Zij zijn zeer bepalend in het agendavormingsproces. Om een beter inzicht te krijgen in de visies en denkbeelden van volksvertegenwoordigers heb ik een aantal (ex) Tweede Kamerleden geïnterviewd.<sup>43</sup> Deze Kamerleden vertegenwoordigen een groot deel van het Nederlandse politieke spectrum. In de interviews lopen de in het vorige hoofdstuk gestelde onderzoeksvragen door elkaar. Interviews, zeker met politici, lopen niet volgens een vastomlijnd protocol. Als het goed gaat, is er veelal sprake van een 'prettig gesprek'. Vaak is het onzeker welke kant het gesprek op zal gaan. Toch is het gelukt om structuur in de interviews aan te brengen. In de gesprekken heb ik getracht de stromen in het model van Kingdon goed voor ogen te houden. De onderzoeksvragen waren hiervoor een goed hulpmiddel. Dit heeft ertoe geleid dat op de meeste onderzoeksvragen een antwoord is gekomen. Ik heb gesproken over welke aspecten van fysieke veiligheid hen bezighouden, wat de rol is van de diverse ministeries, wat de rol is van het professionele veld, wat de gevolgen zijn geweest van Enschede en Volendam en over de verhouding tussen de diverse fracties. De geïnterviewden hebben zoveel mogelijk geprobeerd om zowel hun persoonlijke visie als de visie van de partij die zij vertegenwoordigen naar voren te brengen. Ik heb zoveel mogelijk geprobeerd deze meningen te clusteren om een zo compleet en eenduidig mogelijk beeld te schetsen.

### 2.2 PROBLEMENSTROOM

Vragen binnen de problemenstroom hangen samen met problemen waarmee politici zich bezighouden, waarom deze problemen zo belangrijk zijn, of er sprake is van een rangschikking en of er door de tijd heen sprake is van een zichtbare verandering.

Alle geïnterviewden zeggen dat hun partij zich bezig houdt met alle drie de kolommen: zowel de politie als de brandweer als de geneeskundige kolom. Momenteel speelt hier voornamelijk de organisatorische kant een rol. De discussie over de veiligheidsregio zit in een impasse. De vraag die het meest speelt op het gebied van fysieke veiligheid is: "hoe organiseer je de

---

<sup>42</sup>Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, New York, Longman; blz. 150-159

<sup>43</sup> Interviews met: Godelieve van Heteren, 27 januari 2005; Boris van der Ham, 9 februari 2005; Clemens Cornielje, 10 februari 2005, Theo Meijer, 14 februari 2005, Bram Peper, 25 februari 2005;

brandweer in Nederland?”. Dit speelt tegen de achtergrond van territoriale incongruentie, de werving van vrijwilligers, rampenbestrijding en crisisbeheersing en het Project Versterking Brandweer (PVB). De vraag hierbij is wat er op de diverse niveaus -lokaal, regionaal en nationaal- wordt gedaan. Fysieke veiligheid is lang gezien als een zaak van de brandweer. Tevens is de brandweer vaak een sluitpost. Het heeft een lage prioriteit. Vaak worden acties op dit terrein gezien als gerommel in de marge. Bij de vorming van het kabinet Kok II krijgt de nieuwe staatssecretaris De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het verzoek om naast zijn hoofdwerkzaamheden als verantwoordelijke voor Overzeese gebiedsdelen zich bezig te houden met de Brandweezorg en de Rampenbestrijding. Er wordt in het geheel niet gekeken of hij kennis van zaken heeft en met de portefeuilleverdeling wordt zeer lichtzinnig omgesprongen. Op lokaal niveau is het al niet veel beter. Met het grootste gemak worden zaken die betrekking hadden op fysieke veiligheid uit lokale collegeprogramma's geschrapt. Veiligheid is niet sexy.<sup>44</sup>

Naast organisatorische zaken worden ook inhoudelijke taakvelden genoemd: gevolgen van klimaatverandering (o.a. overstromingen), vervoer over het spoor, beveiliging rond stations, straling en vuurwerk. Met dit laatste houdt niet iedere partij zich expliciet bezig. Bij het totstandkomen van beleid of het spelen van een rol in de discussie zijn de kleinere partijen vaak parasitair bij grotere partijen. Dit is een bewuste keuze. Er wordt heel duidelijk gekeken naar punten waar je als kleine partij een duidelijke meerwaarde kunt hebben en of het iets toevoegt aan het gevoerde beleid. Tevens is tijd een zeer beperkende factor. Kleinere fracties in de Kamer moeten alle aandachtsgebieden over veel minder mensen spreiden. Het maken van keuzes is dan noodzakelijk. Dat laatste is eveneens van belang als het gaat om uiteenlopende belangen. Het maken van keuzes is in kleinere fracties soms moeilijker omdat één en hetzelfde kamerlid meerdere portefeuilles heeft. Dat kan ertoe leiden dat een afweging gemaakt moet worden tussen bijvoorbeeld economische-, milieu- en veiligheidsbelangen. Het is niet zo dat altijd hetzelfde belang prevaleert. Dit werpt, zeker in het starre brandweerveld, vaak vragen op. Veiligheid gaat toch boven alles? De praktijk blijkt weerbarstiger. Frappant is dat niemand in eerste instantie terrorisme noemt. Veelal wordt terrorisme in eerste aanleg toch gezien als een zaak van de politie. De idee dat de brandweer niet meer doet dan alleen blussen, leeft ook bij veel kamerleden.

---

<sup>44</sup> In Rotterdam in '93 is er door prof. Klinkers op verzoek van Peper een nota geschreven over fysieke veiligheid. Peper: "die nota heb ik eigenhandig uit het Collegeprogramma geschrapt". In 1999, kort na zijn beëdiging als Minister van BZK werden Gijs de Vries en Roger van Boxtel benoemd als staatssecretarissen. De laatste ging zich bezighouden met het Grote Steden Beleid, Gijs de Vries kreeg de Koninkrijksrelaties en Bram Peper de rest. Peper: "ik heb toen gezegd: Gijs, neem jij maar de brandweer en rampenbestrijding erbij, dan leer je Nederland tenminste weer een beetje kennen" (De Vries kwam uit Brussel)... "brandweezorg en rampenbestrijding leefde totaal niet". Veiligheid werd gezien als een specialisme met Rampen in de bagage.

Andere bronnen die de aanleiding kunnen zijn om er als kamerlid mee aan de slag te gaan, zijn belangengroeperingen en burgers die vragen stellen. Bij die laatste groep zitten vaak vakidioten. Deze mensen kun je niet negeren, aangezien dat veel schade kan toebrengen en vaak reageren deze mensen wel vanuit een vakbekwame achtergrond. Ook het bestaan van de 'mail' is een bron van informatie. Vaak zijn de mails afkomstig van lokale afdelingen. Tussen deze lokale afdelingen onderling en tussen de lokale en landelijke afdelingen zit vaak een groot verschil in niveau. Op lokaal niveau zijn er bijvoorbeeld veel actiegroepen.<sup>45</sup> Regelmatig proberen zij via de media zaken onder de aandacht te brengen. Hierbij worden soms ook lobbyisten ingeschakeld. Tevens zie je dat zaken vaak terugkomen op de agenda van de Kamer. Er loopt een aantal Kernstudies (bijv. naar het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen). Soms wordt daar heel incidenteel (lees: reactief) mee omgegaan. Vuurwer kzaken zijn hiervan een voorbeeld.

Na een ramp is het niet zo interessant om te kijken of er een verschil is tussen lokale of nationale belangen of tegenstellingen. Dat is ook niet het doel van deze scriptie. Het is van belang om de normale procedures in het gezag overeind te houden (burgemeester – commissaris van de Koningin – minister). In het beheer ligt dat anders. Het 'Huis van Thorbecke' staat nog, maar is wel aan onderhoud toe. Het is nog maar de vraag in hoeverre de nog op te richten veiligheidsregio's hierin een rol kunnen spelen. Zoals de opzet er nu uitziet, zullen de regio's een samenwerkingsverband van gemeenten vormen en blijft de regio dus een hulpstructuur.

Later tijdens de interviews komt toch het gesprek op terrorisme. Er wordt onderkend dat er de laatste jaren grote nadruk is komen te liggen op terrorisme. Terrorisme zal de komende jaren ook bovenaan de agenda prijken, is de algemene verwachting. Ook wordt de betrokkenheid van andere hulpdiensten gezien en het multidisciplinaire karakter ervan onderkend. Andere aspecten van fysieke veiligheid komen duidelijk op het tweede plan.

Toch worden er constatering en gedaan die van belang zijn. Er moet meer aandacht aan veiligheid worden besteed. Dit kan onder meer door het geven van onderwijs. De zorg wordt geuit dat mensen nog steeds leven bij de waan van de dag. Er moet actief worden gezocht naar manieren om het bewustwordingsproces onder burgers te vergroten. Helaas zijn rampen nodig om de aandacht te krijgen en om tot actie over te gaan. We leven in een risicosamenleving waar discussies gevoerd worden over individualiteit versus collectiviteit, zowel van voorzieningen als van verantwoordelijkheden. Dit heeft echter niet geleid tot een

---

<sup>45</sup> D66 is het voorbeeld van een partij die op lokaal niveau vaak meer actiegericht is.



verhoogd risicobewustzijn, wijzigingen in beleid, of het duidelijk nemen van verantwoordelijkheden, noch van de kant van de overheid, noch van de kant van andere actoren.

### 2.3 BELEIDSALTERNATIEVEN

Vragen tegen de achtergrond van de beleidsalternatievenstroom, hebben vooral te maken met 'het veld' zelf. De rol van netwerken van deskundigen en departementen en hun ministers is hier van groot belang. Hoe zien deze netwerken er precies uit? Zijn er wetenschappelijke discussies gevoerd en op wat voor manier speelt 'de brandweer' een prominente rol?

De vorige paragraaf werd afgesloten met het begrip verantwoordelijkheid. Als het gaat over verantwoordelijkheden raakt dit direct aan de arena waarin aspecten van fysieke veiligheid spelen. Er ligt een prominente taak voor het veld zelf om zaken onder de aandacht te brengen. Het gaat hierbij om vakinhoudelijke zaken in overdrachtelijke zin. Deze rol is echter niet vanzelfsprekend.

Het is de mening van kamerleden dat partijen in het veld vasthouden aan de eigen koker (mono-disciplinair). De faalelementen zitten dan ook in de verzuiling. Er vinden geen (in ieder geval veel te weinig) integrale oefeningen op het gebied van rampenplannen plaats. Een oplossing kan zijn om gelden te labelen en te gebruiken als dwangmiddel om samen te oefenen. Er is geen coördinerende minister voor rampen en evenmin voor veiligheid, waardoor er veel onduidelijkheden zijn over wie waar over gaat. Als deze minister er wel komt zal deze ook bevoegdheden moeten hebben en verantwoordelijkheden moeten nemen. Een goed voorbeeld van dit laatste is het EK2000 in Nederland en België. De discussies hierover gingen alleen maar over veiligheid. Hierin heeft de minister van BZK een prominente rol gespeeld<sup>46</sup>. Hij heeft duidelijk verantwoordelijkheden genomen, maar ook geëist dat hij daar bevoegdheden bij kreeg. Het Kabinet vond dat wel prettig. Zij zat zelf zo uit de wind en er was iemand die kon worden aangewezen en aangesproken als het mis zou gaan. Dat was echter niet het geval. Het ging juist heel goed omdat iedereen wist waar hij aan toe was. Het kabinet zou in dit soort processen het voorbeeld moeten geven. Ook kamerleden weten vaak niet wie verantwoordelijk is. Als iedereen verantwoordelijk is, is niemand verantwoordelijk! In de Kamer levert veiligheid doorgaans geen scoringspunten op.

---

<sup>46</sup> Bram Peper was tijdens het Kabinet Kok II Minister van Binnenlandse Zaken. Hij moest voortijdig aftreden vanwege vermeend gesjoemel met onkostendeclaraties in de tijd dat hij burgemeester van Rotterdam was.

Men leeft vooral bij de orde van de dag. Er is een gebrek aan visie. Er is sprake van 'cliëntisme'. Er wordt alles aan gedaan om de klant tevreden te houden. Rampenbestrijding is voor veel kamerleden een 'ver van mijn bed show'. Zodra voor programma's op het gebied van veiligheid geld moet worden uitgetrokken, worden er andere prioriteiten gesteld. De brandweer speelt daarin zelf ook een negatieve rol. Zij functioneert te egocentrisch. Zij moet professioneler te werk gaan. Vanuit de brandweer organisatie wordt te weinig gedaan in stillere tijden. Niet alleen bij de 3<sup>e</sup> dinsdag of na een ramp. Het is bijvoorbeeld verstandig om kamerleden uit te nodigen. Ook op provinciaal niveau is weinig activiteit waarneembaar. Er is nagenoeg geen contact met gedeputeerden. Nog steeds is de brandweer voornamelijk lokaal georiënteerd. Hulpdiensten timmeren te weinig aan de weg. Zij zouden meer aansluiting moeten zoeken bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Op die manier kan meer worden geleerd van fouten die worden gemaakt.

In de nasleep van de diverse rampen is er natuurlijk de koppeling met het professionele veld. Dit soort momenten voedt de discussie over het komen tot territoriale congruentie in de vorm van veiligheidsregio's. Het is de mening van kamerleden dat de hervormingen ertoe moeten leiden dat patiënten en hulpverleners er beter van worden en niet bestuurders<sup>47</sup>. Wanneer kamerleden in gesprek zijn met partijen in de 'markt', gaan zij op zoek naar controversen en op basis daarvan proberen zij hun eigen mening te formuleren. Dit doen zij vanuit hun verantwoordelijkheid als het gaat om het controleren van de regering. Er wordt door de kamerleden aangegeven dat zij hierbij veelal aansluiten bij processen die al lopen. Dit kunnen heel verschillende processen zijn, of die nu afkomstig zijn van transportorganisaties, lokale bestuurders, milieuorganisaties, burgers, maar ook slachtoffers. Daarnaast proberen zij zelf zaken te entameren als 'het' niet van de minister komt. En er komt niet heel veel van de ministeries. De minister is wel systeemverantwoordelijk en bevoegd tot het instellen van onderzoeksraden. Toch komen zaken niet vaak genoeg op de agenda, noch door het ministerie, noch door de onderzoeksraden.<sup>48</sup>

Naast de ministeries zijn er andere actoren die de beleidsarena bepalen. Bijvoorbeeld als het gaat om de gevaren rond LPG, wordt duidelijk dat de rol van bijvoorbeeld Shell niet is te onderschatten. De oliesector is een zeer machtige sector met ook een stevige lobby. Aan de andere kant heeft ook de milieubeweging een krachtige lobby. Zij zijn zich echter op hun positie aan het beraden. De brandweer weert zich op een aantal van deze dossiers heel goed. Dat gaat echter op een ongecoördineerde wijze. Ieder brandweerplatform doet dat op

---

<sup>47</sup> Dit is voornamelijk de mening van de PvdA-fractie.

<sup>48</sup> Dit is een door diverse kamerleden gedeelde mening. Wel is het zo dat Kamerleden die deel uitmaken van de oppositiefracties hier stilliger in zijn. Zij vinden de Minister van BZK niet hard en stellig genoeg.

zijn eigen manier. Intern (lees: lokaal) is er vooral veel verdeeldheid en is de brandweer op zichzelf gericht. Dat laatste is niet altijd slecht. Naar-binnen-gerichtheid bij een externe vijand is ook een groot goed, alleen moet je wel goed definiëren hoe die 'vijand' eruit ziet. Dat komt de kwaliteit van het operationele werk vaak ten goede. De brandweer moet alleen extern gaan bij constatering van zaken die de norm van het acceptabele overschrijden. Dit moet dan gericht en met mate. Niet iedere brand, ongeluk of controle moet met veel bombarie in de publiciteit komen. De brandweer moet ervoor zorgen dat er gezamenlijk naar buiten wordt getreden. Brandweer commandanten moeten zich meer mengen in het publieke debat. Dit moet dan wel gedoseerd gebeuren, aangezien de brandweer een veel rauwer imago heeft dan de politie. Het is bijvoorbeeld handig bij discussies over gevaarszetting bij grote infrastructurele bouwprojecten de commandant laten zeggen dat het veilig is en niet de bestuurder.<sup>49</sup> Dan kan 'dit soort zaken' ook sneller worden afgewikkeld. De rol van de brandweer moet veel pro-actiever zijn met concrete zaken. Er dient als het ware een 'brandweerplan' voor de komende jaren te zijn. Tevens dienen hierin de verantwoordelijkheden voor de burger te worden onderstreept. Hierin dient ook duidelijker de publiciteit te worden gezocht. Het brandweerwerk zal er altijd blijven; dat ligt deels in de aard van het werk. De moderniteit dient gevonden te worden in het beter organiseren en regisseren.

## 2.4 POLITIEK-BESTUURLIJKE STROOM

De derde stroom binnen het model van Kingdon wordt gevormd door de politiek-bestuurlijke stroom. Het politiek-bestuurlijke klimaat is hier bepalend voor de agendavorming. De vragen die aan de Kamerleden zijn gesteld, hebben betrekking op de georganiseerde politieke krachten binnen het politiek-bestuurlijke speelveld.<sup>50</sup> Hier wordt er ingegaan op de samenwerking en de verschillen tussen de diverse partijen. Er zijn geen duidelijke gezamenlijke standpunten van partijen als het gaat over fysieke veiligheid. Er zijn geen duidelijke tegenstellingen als het gaat om de dimensie links-rechts. Wel zijn er verschillen als het gaat om de allocatie van middelen of over concrete kwesties (bijv. over LPG tankstations in steden). Na incidenten zijn er meer verschillen waarneembaar. Het gaat hier dan vooral om strijd tussen de oppositie en de minister. Dit is echter meer politiek spel dan dat het daadwerkelijk om de inhoud gaat. Ook dan zie je geen grote inhoudelijke verschillen, ook

---

<sup>49</sup> Bijvoorbeeld bij de bouw van de tramtunnel in Den Haag. Na alle perikelen met het opkomend grondwater die ertoe leidden dat de tunnelbak volstroomde en die hebben geleid tot verhoging van de bouwkosten van 50 miljoen en die hebben geleid tot een enorme vertraging bij de bouw, speelde vlak voor oplevering ineens een discussie over lengte van vluchtwegen.

<sup>50</sup> Zie de onderzoeksvragen in paragraaf 1.5.

niet als het gaat om de allocatie van middelen. Telkens wordt de afweging gemaakt wat het waard is om ergens in te investeren. Dit is een duidelijke belangenafweging. Kleine partijen schreeuwen hard omdat zij veelal niet over geld gaan. Grote partijen echter moeten veiligheid omzetten in begrotingen en waarmaken wat ze zeggen. Kleine partijen beloven vaak het mooiste. Er heeft bijvoorbeeld een apart programma gelegen over het vervoer van gevaarlijke stoffen per spoor (o.a. chloortreinen) en om rangeerterreinen te saneren. Dit was echt een kant-en-klaar programma, inclusief financiering, afkoopsommen voor grond etc. Vervolgens ontstaat er een strijd tussen vakgebieden en worden er diverse moties ingediend en gebeurt er vervolgens niets.<sup>51</sup>

De politiek is voornamelijk constaterend bezig. Hierbij zijn wel diverse sporen zichtbaar. Als het bijvoorbeeld gaat over C2000, wordt er heel goed overlegd. Als het gaat over zaken waar ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid zich mee bezig houdt, is er geen sprake van veel haat en nijd. Soms is het nodig om compromissen te sluiten.

Sinds de Onderzoeksraad voor Veiligheid is geïnstalleerd, kan de Kamer daar niet meer omheen. Het kost wel veel moeite om de Raad een zelfstandige positie te geven. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de Kamer bepaalde zaken maar moeilijk kan loslaten en dat zij graag zeggenschap wil houden. Daarnaast is de overheid bang voor kritiek over zichzelf. Dit leidt vanzelf tot de belangrijke vraag in hoeverre de Raad in staat is echte kritiek over de overheid naar voren te brengen. De toekomst zal dit moeten uitwijzen.

## 2.5 POLICY WINDOW

De vierde en laatste stroom die binnen het model van Kingdon wordt geoperationaliseerd, is het 'policy window'. Dit gaat, zoals gezegd, vaak gepaard met een acute crisis. De twee meest acute crises van de laatste jaren vormen ongetwijfeld de Vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Beide rampen zijn zeer goede voorbeelden van een policy window. Beide hebben geleid tot de installatie van een onderzoekscommissie in de Tweede Kamer.<sup>52</sup> Beide incidenten zouden ertoe hebben moeten leiden dat er meer structurele

---

<sup>51</sup> Interview met Theo Meijer.

<sup>52</sup> Direct na de vuurwerkramp hebben de gemeente Enschede, de provincie Overijssel en het Rijk besloten tot het instellen van de 'Commissie Onderzoek Vuurwerkramp'. De aspecten die bij het onderzoek zijn betrokken liggen op het gebied van ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid en rampenbestrijding. Op 15 januari 2001 heeft de ministerraad besloten tot het instellen van de onafhankelijke 'Commissie Onderzoek Cafébrand'. Deze commissie heeft onder meer het doen van voorstellen voor een onderzoek naar vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid in gemeenten.

aandacht voor fysieke veiligheid in Nederland en dus ook in de Tweede Kamer zou zijn. Dat is niet het geval.

Direct na een ramp is er alle aandacht. Wat lastig blijft, is de verdeling van verantwoordelijkheden. De minister krijgt in de Tweede Kamer vragen over lokale verantwoordelijkheden. Dit leidt vervolgens tot acties: toedeling van mensen en middelen, nieuwe wetgeving etc. Dit is echter allemaal in het natraject. Dit waaiert uit in een breder kader en wordt dan pro-actief. Niet altijd is de oorsprong van beleid, wetten of acties zichtbaar. Incidenten vormen vaak de aanleiding voor nieuw beleid. Er ligt een taak voor m.n. kamerleden in het verbinden van onderwerpen aan thema's, aandacht, wetgeving, agendavorming etc. Voor sommige partijen spelen dan vooral de gevolgen of aspecten op het bestuursrechtelijke vlak een rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag wat de gevolgen zijn voor het 'gedoogbeleid' in Nederland.<sup>53</sup> Ontdekkingen en misstanden op het gebied van veiligheid komen via de 'eigen' lijnen naar boven. De overheid controleert zichzelf. Hierbij is wel een duidelijk verschil waarneembaar tussen landelijk en lokaal niveau. Op lokaal niveau draait het veel meer om de uitvoering.

Bij heel veel discussies op dit terrein gaat het om de vraag wie het voor het zeggen heeft. Die bevoegdheden moeten duidelijk zijn, zeker als er straks sprake is van een gekozen burgemeester. Gekozen politici moeten meer speelruimte krijgen. De afrekenbaarheid moet dan groter worden, maar dient gepaard te gaan met meer bevoegdheden. Bevoegd gezag moet meer doorzettingsmacht krijgen.<sup>54</sup> Na Enschede is het vermijdingsproces in een stroomversnelling geraakt. Veel zaken komen dichterbij. Het gaat dan om zaken als menselijk falen en bestuurlijk falen.

Op de diverse ministeries heerst volgens velen een chaos, al is dat niet overal hetzelfde. Bij VROM is men intellectueel wel goed bezig, maar opereert men weinig slagvaardig. Bij BZK is het volgens velen een rommel!. Dit ministerie moet de kritiek die wordt geuit eens serieus nemen. Bij Justitie heerst er intern grote verdeeldheid als het gaat om terreur. Dit alles volgens de ondervraagde kamerleden.

De komende jaren zullen zich ongetwijfeld nog diverse 'policy windows', ook in de vorm van rampen, voordoen.<sup>55</sup> Te denken valt hierbij dan in het bijzonder aan veiligheid in woonwijken. Hier moet een duidelijke discussie over worden gevoerd. Dat is nu te weinig het geval. Er zal

---

<sup>53</sup> Voor onder meer D66.

<sup>54</sup> Bram Peper zei daar onder meer over: "ik loop voorop bij een ramp, maar mag niets doen om het te voorkomen".

<sup>55</sup> Zie ook de cellenbrand op Schiphol.

aandacht worden gevraagd voor externe veiligheid en terrorisme in relatie tot chemische oorlogvoering. Tenslotte zal er meer aandacht moeten worden besteed aan milieuproblematiek in relatie tot wateroverlast.

## 2.6 ANALYSE

De politiek houdt zich op een heel opportunistische wijze bezig met fysieke veiligheid. Zij heeft hier voor eigenlijk alleen aandacht als er een directe aanleiding voor is. Doorgaans 'scoort' fysieke veiligheid niet echt. Het zwaartepunt ligt nog altijd bij sociale veiligheid. Fysieke veiligheid komt op ad hoc basis op de politieke agenda terecht. Fysieke veiligheid wordt door kamerleden ook niet echt als een probleem ervaren. Alleen na rampen is er incidenteel aandacht, maar die ebt snel weer weg. Er is geen sprake van een duidelijke visie op het gebied van fysieke veiligheid.

Er is weinig sprake van samenwerking en regie tussen hulpverleningsdiensten en tussen departementen. De brandweer trekt zich veelal terug in haar eigen zuil. Zij zou veel meer landelijk als eenheid naar voren moeten treden. Probleem hierbij is nog steeds de lokale inbedding. Wellicht dat de veiligheidsregio's daarin verandering kunnen brengen. Op departementaal niveau is nog veel onduidelijkheid wie waarvoor en onder welke omstandigheden verantwoordelijk is. In de Tweede Kamer is evenmin duidelijke samenwerking of verschil van inzicht zichtbaar als het gaat om fysieke veiligheid. Als het nodig is, vinden partijen elkaar op de inhoud. Fysieke veiligheid heeft geen prominent gezicht in de Tweede Kamer. 'Enschede' en 'Volendam' hebben korte tijd als een 'policy window' gefungeerd. De Kamer heeft deze aandacht echter niet vast kunnen houden. In termen van Kingdon is te zien als het niet samenkomen van de drie stromen: problemen-, beleidsalternatieven- en politiek-bestuurlijke stroom. In voornamelijk de eerste twee stromen is fysieke veiligheid niet echt een probleem. Er is dan ook geen sprake van 'nieuw beleid' op het gebied van fysieke veiligheid.

Het model van Kingdon leent zich uitstekend om agendavormingsprocessen te analyseren. De sleutel tot het inzicht krijgen in de agenda en beleidsveranderingsprocessen ligt in het koppelen van de drie stromen. Tijdens kritische perioden komen de drie stromen bij elkaar en vormen als het ware een 'policy window': een probleem wordt herkend, een oplossing is voorhanden en de politiek is er rijp voor om het probleem met de voorgestelde oplossing te bespreken. Dit veronderstelt dat er altijd sprake is van keuzemomenten. Dat is mijns inziens niet altijd het geval. Ondanks de dynamiek in een beleidsproces, is er ook sprake van een

zekere mate van stabiliteit. Het proces van agendavorming stopt echter niet op het moment dat een probleem de besluitvormingsagenda heeft bereikt. Bepaalde groepen of onderwerpen kunnen namelijk van de agenda worden geweerd. Hierbij wordt door een actor bewerkstelligd dat de politieke agenda wordt beperkt tot de publieke overweging van problemen. Vraagstukken die bedreigend zijn voor de actor, worden niet op de agenda gezet. Het niet-beslissen komt veelal neer op beslissen dat de bestaande situatie wordt gehandhaafd. In de huidige informatie-maatschappij is dit veel lastiger. Mensen zijn beter geïnformeerd dus zullen veel vaker en meer vragen stellen als bestaande situaties te lang gehandhaafd worden en verandering wenselijk is.

Het politiek-bestuurlijke klimaat is nu wel rijper voor meer structurele aandacht voor fysieke veiligheid. De verwachting is wel dat de aanslagen van de laatste jaren daar verandering in hebben gebracht. Toch wordt terrorisme in eerste instantie niet als een zaak van de brandweer gezien. Kamerleden hebben niet de indruk dat verkiezingen hier een rol in spelen. Fysieke veiligheid brengt in de Tweede Kamer niet de handen op elkaar, dus is van een georganiseerde politieke kracht al helemaal geen sprake. Hooguit komt die uit het brandweerveld zelf, al zijn de verwachtingen daarover in de Kamer niet al te hoog.

Wel is de verwachting dat de Onderzoeksraad voor de Veiligheid zal in de nabije toekomst de nodige aandacht voor zich opeisen. De kans op ongelukken neemt toe. De Onderzoeksraad zal zich vooral focussen op de infrastructuur, het transport en besmetting. Er ligt m.n. een taak in het doen van aanbevelingen in de preventieve sfeer. Er ligt een kans om rampenbestrijding en crisisbeheersing op de kaart te zetten.

## HOOFDSTUK 3: VERKIEZINGSPROGRAMMA'S VERGELEKEN

### 3.1 INLEIDING

De operationalisering van het stromenmodel van Kingdon kan ook worden gedaan via dossieranalyse. De problemenstroom kan helder worden gemaakt door inzicht te verschaffen in de visies over fysieke veiligheid en te onderzoeken op wat voor manier fysieke veiligheid als probleem wordt ervaren. Daarnaast spelen verkiezingen en verkiezingsprogramma's een duidelijke rol in de politiek-bestuurlijke stroom. Verkiezingsprogramma's moeten, zeker wanneer er na verkiezingen sprake is van regeringsverantwoordelijkheid, worden omgezet in beleid. In dit hoofdstuk probeer ik inzichtelijk te maken wat de visie van de belangrijkste politieke partijen op fysieke veiligheid is. Het kan lijken alsof er een onbalans is tussen algemene politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en aspecten van fysieke veiligheid die in de komende paragrafen worden geschetst. Ik ben echter van mening dat het tijdsbeeld completer is wanneer er ook aandacht is voor de algemene maatschappelijke ontwikkelingen en de visies van de diverse partijen hierop.

Politieke partijen hebben een belangrijke functie in het proces van vertegenwoordiging. Er wordt echter meer van partijen verwacht dan dat zij alleen partijprogramma's presenteren. Het gaat te ver om te stellen dat stemgedrag van kiezers op basis van 'issues' vervolgens ook beter beleid brengt. Verkiezingsprogramma's maken het makkelijker om inzicht te krijgen in verschillen en overeenkomsten tussen partijen. Kiezers kunnen met geringe inspanning een beeld krijgen van de posities van partijen ten aanzien van afzonderlijke discussiepunten. Doordat programma's veelal een samenvatting vormen van de maatschappijvisie van politieke partijen, maakt dit dat zij tevens een belangrijke rol spelen in de communicatie met kiezers.

De begrippen links en rechts blijken nuttige begrippen om de concurrentie tussen Nederlandse politieke partijen in beeld te brengen, maar de mate waarin partijen zich op deze dimensie profileren, verschilt per partij en per tijdvak. In de jaren zeventig en tachtig is de concurrentie vooral zichtbaar als het gaat om sociaal-economische kwesties. Later is de tegenstelling confessioneel – non-confessioneel meer prominent. Als politieke partijen zich nauwelijks van elkaar onderscheiden, wordt het voor kiezers en andere actoren ook lastiger om hun visie te bepalen.



In een democratie is het streven dat zoveel mogelijk de wensen van het volk worden uitgevoerd. Om dit ideaal te verwezenlijken, kunnen politieke partijen een forse bijdrage leveren. Dat kan door zowel in verkiezingsprogramma's als in het openbaar verschillen en overeenkomsten duidelijk te profileren in programma's. Dit is echter niet altijd eenvoudig. Niet alleen moeten parlementariërs de wensen van hun kiezers vertegenwoordigen in het parlement, het kan ook zo zijn dat de partij regeringsverantwoordelijkheid draagt. In die hoedanigheid is de partij dan ook verantwoordelijk voor de omzetting van wensen in beleid. In een land waar regeringen altijd worden gevormd door coalities van partijen, kan dit ertoe leiden dat partijen zich niet al te sterk profileren, aangezien dan de kans bestaat dat zij zichzelf uitschakelen als toekomstig coalitiepartner in een regering. Een andere complicerende factor is de grootte van de fractie. Grote fracties zijn beter in staat om in het parlement wensen van hun achterban te vertolken. Dit heeft te maken met de individuele belastbaarheid en de 'span of control' van kamerleden. Grote partijen strijden om grote groepen kiezers. Deze strijd gaat soms ten koste van ideologische profilering. Tenslotte wordt van politieke partijen verwacht dat zij reageren op actuele kwesties en vervolgens een helder standpunt bepalen. Er is echter niet altijd een duidelijk verband tussen het standpunt ten aanzien van een actuele kwestie en overige partijstandpunten. Wanneer partijen vasthouden aan samenhang en consistentie van hun programma, kan dit ten koste gaan van een duidelijke stellingname bij issues.<sup>56</sup>

### 3.2 KEUZE VAN DE PARTIJEN

De historische hoofdstromingen in de Nederlandse politiek: liberalen, socialisten en christen-democraten, hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de democratie. Daarom heb ik er ook voor gekozen om met name deze stromingen te bekijken als het gaat om bestudering van 'fysieke veiligheid' in verkiezingsprogramma's. Vanaf 1986 tot heden heb ik gekeken naar de programma's van PvdA, VVD, CDA en D66. Daarnaast heb ik bij een aantal verkiezingen gekeken naar de programma's van kleinere partijen. Dit heb ik gedaan om te kijken of er inderdaad sprake is van het reeds genoemde verschil tussen grote en kleine partijen. Daarnaast is het zo dat kleinere partijen zich vaak meer ideologisch en extremer profileren. Ook is het zo dat kleinere politieke stromingen vaak exemplarisch zijn voor de tijdgeest in een bepaalde periode. In 1989 is er derhalve gekeken naar de programma's van de Reformatorisch Politieke Federatie en het Gereformeerd Politiek Verbond, in 1994 naar het programma van de Centrum Democraten en in 2002/2003 naar de Lijst Pim Fortuyn.

---

<sup>56</sup> Michels, A.M.B., *Nederlandse politieke partijen en hun kiezers (1970 – 1989)*, dissertatie, Leiden 1989, blz. 221-222

Iedere keer heb ik de algemene hoofdpunten van het partijprogramma beschreven om vervolgens meer specifiek te kijken naar wat er in de programma's is opgenomen over fysieke veiligheid. Bij de analyse van de verkiezingsprogramma's is gezocht op de trefwoorden brandweer, (fysieke) veiligheid, civiele verdediging, rampenbestrijding, crisisbeheersing. Ook is gebruik gemaakt van enkele verwijzingen naar deze aspecten. Bij iedere verkiezing wordt tevens een korte schets gegeven van de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen. Per partij wordt eveneens een kort beeld weergegeven van de belangrijkste speerpunten in het verkiezingsprogramma. Dit geeft een helder en algemeen beeld over de visie en positie van de partijen in het politieke spectrum.

### 3.3 VERKIEZINGEN VAN 1986

In het begin van de jaren tachtig wordt duidelijk dat de economische groei die jarenlang heeft doorgezet, grenzen kent. Daarmee komt ook onze welvaart in de knel. Niet alleen in Nederland, maar in de meeste landen moeten bedrijven inkrimpen en gaan fabriekspoorten dicht. Mensen komen op straat te staan en het besteedbaar inkomen loopt terug.

Centraal in het verkiezingsprogramma van de PvdA dat jaar staat onder meer de sociale rechtsstaat; het stelsel van wetten en regels, waarin rechten en plichten van burgers jegens elkaar en van de overheid tot uitdrukking zijn gebracht. Er is verontrusting over de toenemende criminaliteit, waaronder fraude en ontduiking van wetgeving. De nadruk ligt op preventieve strafmaatregelen. Er is aandacht nodig voor versterking van de wetgevende en controlerende taken van het parlement. Er is een aparte paragraaf over de politie. Er is met name aandacht voor de verandering in de organisatie, de opleiding en werkwijze van de politie. Provinciale korpsen moeten de rijkspolitie vervangen; het zwaartepunt in beleid en beheer ligt bij de betrokken gemeentebesturen.

Voor D66 spelen er twee urgente vraagstukken. Naast het terugdringen van de werkloosheid is er de roep op meer Europese samenwerking. Het programma bevat behalve plannen voor werk en vrede, voor kwaliteit en eerlijk delen, ook ingrijpende voorstellen voor modernisering van politieke instellingen en procedures. Er is behoefte aan een overheid die regels maakt en opdrachten uitdeelt. Er is een aparte paragraaf over vrede en veiligheid. Hierin is echter alleen aandacht voor West-europese veiligheid, SDI, wapenbeheersing, kernwapens en kruisvluchtwapens.

Liberalen geloven in de toekomst, maar koesteren niet een bepaald beeld ervan. Zij geloven in een stapsgewijze verbetering van de wereld, met teleurstellingen en beperkingen. Wil de politiek invloed op de toekomst kunnen uitoefenen, dan moet zij pro-actief te werk gaan. De VVD staat voor vrijheid in verantwoordelijkheid. Bij veiligheid moet er allereerst aandacht zijn voor criminaliteitsbestrijding. Zware criminaliteit blijkt hoe langer hoe meer een internationaal karakter te tonen. Oneigenlijke politietaken, zoals vergunningverlening, handhaving hierop, dienen aan anderen te worden overgedragen. Op de burger zelf rust een taak bij het vergroten van zijn veiligheid.

Het CDA streeft naar gerechtigheid, solidariteit en spreiding van verantwoordelijkheid. Criminaliteit dient te worden voorkomen en beheerst. Verdere samenwerking tussen gemeentepolitie en rijkspolitie. Politiemensen moeten zo min mogelijk belast worden met administratieve taken. De bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken voor de politie-organisatie moet worden gehandhaafd, omdat dit de beste garantie biedt voor een evenwichtige behartiging van enerzijds de strafrechtelijke politietaken en anderzijds de handhaving van de openbare orde.

In geen van de programma's wordt gesproken over de brandweer, civiele verdediging, fysieke veiligheid, rampenbestrijding of crisisbeheersing.

### 3.4 VERKIEZINGEN VAN 1989

Na een regeerperiode van drie jaar is het kabinet in mei 1989 gestruikeld over een ernstig meningsverschil over het reiskostenforfait. Na een diepe inzinking aan het begin van de jaren tachtig heeft de wereldeconomie zich hersteld. Dit heeft geleid tot een toename van de productie, winst, investeringen en werkgelegenheid. Ook voor Nederland heeft dit een aantal economische doelstellingen dichterbij gebracht. Nederland is welvarender geworden. De economische strijdpunten in de politieke arena zijn minder prominent geworden. Er is nu meer discussie over zaken als emancipatie, participatie, ontplooiing en zelfstandigheid. Er is een overgang zichtbaar van een overbelaste verzorgingsstaat met een aanzienlijke overheidsrol en een voortdurend groeiende collectieve sector, naar een ander type sociale rechtsstaat. Een overgang naar een samenleving met meer verantwoordelijkheden voor burgers en organisaties en met een overheid die zich sterker profileert op haar kerntaken.

De PvdA strijdt tegen de hoge werkloosheid die er, ondanks de toegenomen werkgelegenheid, nog steeds is. Daarnaast is er veel aandacht voor uitkeringsgerechtigden,

onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting, openbaar vervoer en politiek. Op het gebied van openbare orde en veiligheid is er veel aandacht voor criminaliteitsbestrijding. Hiertoe dient er een betere integratie plaats te vinden tussen het bestuurlijke en justitiële beleid van vooral lagere overheden, zoals politie, justitie, reclassering en andere speciale diensten of instellingen. Hoofdpunten hierbij zijn preventie, alternatieve sancties en nazorg. De politietaak krijgt zoveel mogelijk gestalte op lokaal niveau en wordt geïntegreerd in het totale gemeentelijke beleid. Daar waar het bestuurlijk draagvlak van de gemeente voor behartiging van de politietaak tekort schiet, moeten er regionale organisatievormen komen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gehele politietaak moet in handen worden gelegd van de Minister van Binnenlandse Zaken. Drugsverslaving wordt niet alleen gezien als een probleem voor de volksgezondheid, maar ook als belangrijke factor in het criminaliteitsvraagstuk.

Individualisering en internationalisering zijn volgens D66 onontkoombare processen die echter ook kansen bieden. Zij vraagt aandacht voor vernieuwing van het staatsbestel, milieu en onderwijs. Als het gaat om veiligheid, constateert D66 dat onze samenleving kennelijk profiteert van het wegvloeien van oude vormen van sociale controle vóór er iets nieuws voor in de plaats is gekomen. De zorg voor vrede en veiligheid blijft, ondanks de tekenen van ontspanning, aandacht eisen. Het is een kerntaak van de overheid deze te waarborgen. Maar het is niet een taak van de overheid alleen. Ook de samenleving heeft hierin een verantwoordelijkheid. De enige aspecten van veiligheid die worden genoemd, betreffen zware criminaliteit en de herstructurering van de politie. Bij dit laatste stelt D66 voor om het bestel om te vormen tot een stelsel van gemeentelijke en intergemeentelijke politiekorpsen, waarbij het beheer bij de burgemeesters ligt. De korpsen werken samen in regioverband.

De liberalen zijn optimistisch over de toekomst, over de mogelijkheden van immateriële en materiële vooruitgang. Dat optimisme steunt op het vertrouwen dat zij hebben in het vermogen van de zelfstandige krachten in de samenleving om problemen op te lossen. Dat vermogen kan pas tot zijn recht komen als de individuele mens voldoende vrijheid wordt gelaten om zijn eigen lot te bepalen. Vrede en veiligheid zijn essentiële kenmerken van een dergelijke omgeving. Het gaat hier om de verhouding Oost-West, om de relatie Noord-Zuid en om de verhoudingen binnen West-Europa. Op lokaal niveau moet de burger zich beschermd weten tegen de inbreuken op zijn privé domein die zij als crimineel beschouwen. Veiligheid op straat, veiligheid in eigen huis; het gaat hier om essentiële voorwaarden voor het welbevinden. Toch ligt de focus weer op strafrecht, criminaliteitsbestrijding en de sociale rechtsstaat. Het politieapparaat moet effectiever en efficiënter opereren. De VVD pleit voor regionale samenwerking en het toedelen van middelen en verantwoordelijkheden aan deze

regio's. "Veiligheid betekent gevrijwaard zijn van crimineel gedrag van anderen en te leven in een wereld zonder terreur en zonder militaire agressie van buitenlandse mogendheden".<sup>57</sup>

Het vertrouwen in de sturende rol van de overheid maakt bij het CDA plaats voor een bezinning op de kerntaken van de overheid en op de eigen verantwoordelijkheden van burgers en maatschappelijke organisaties. Vanuit de samenleving komen nieuwe initiatieven op en de roep om meer beleidsruimte neemt toe. Er is alleen aandacht voor de reorganisatie en taakindeling van de politie. De politie dient zoveel mogelijk ontlast te worden van andere activiteiten zoals administratieve werkzaamheden, teneinde de kerntaken optimaal te kunnen vervullen. Het CDA wil dat bestuurlijke preventieprojecten in het kader van de criminaliteitsbestrijding worden geïntensiveerd.

De RPF acht het van fundamentele betekenis voor het politieke werk, dat het beleid van de overheid wordt onderworpen aan de bijbelse normen. In de huidige tijd komt daarvan weinig terecht. De RPF pleit voor bescherming van het leven; voor het gezin als hoeksteen van de samenleving; hulp aan naasten; behoud van vrede en veiligheid; meer werkgelegenheid; een leefbaar milieu; rechtsbescherming van zwakkeren en voor een harde bestrijding van de drugshandel. Het is de primaire taak van de overheid zorg te dragen voor de bescherming van de burgers bij grote rampen en oorlogssituaties. Bedreiging door chemische en/of nucleaire ongelukken is volgens de RPF niet denkbeeldig. Het landelijk meetnet van giftige en stralingsstoffen moet goed worden onderhouden. Ook voor kleinere rampen en ongelukken moet een beroep gedaan kunnen worden op de civiele verdediging. De samenwerking tussen de brandweer, het Rode Kruis en de functionarissen van de civiele verdediging verdient in de visie van de RPF alle steun. Vanuit de regionale samenwerking moet ook de civiele verdediging worden gesteund. Hierbij moet een burgemeester worden aangewezen als regiocoördinator in geval van een ramp (in overleg met de CdK). Op langere termijn moet er volgens de RPF worden gestreefd naar gecentraliseerd beheer naast een gedecentraliseerde taakuitoefening.

Alle wetten en besluiten moeten volgens de SGP in het teken staan van de belijdenis van God. De minister van BZK moet ten opzichte van de andere departementen duidelijke bevoegdheden hebben voor de coördinatie van het binnenlandse beleid waar dat de lokale en provinciale overheden raakt. De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van rampen ligt op het lokale vlak. Van groot belang voor een goede organisatie van de rampenbestrijding is dat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Er dient een duidelijke regeling te komen

---

<sup>57</sup> Verkiezingsprogramma VVD 1989, punt 236;

waarin knelpunten in de organisatie worden opgelost. Leven en welzijn van alle burgers zijn ermee gebaat als openbare orde en publieke veiligheid worden gehandhaafd. De SGP spreekt zich uit voor samenvoeging van Rijks- en gemeentepolitie, waarbij de politie ressorteert onder één ministerie, bij voorkeur dat van Binnenlandse Zaken.

### 3.5 VERKIEZINGEN 1994

Er zijn sinds de vorige verkiezingen veel dingen veranderd. De val van de Berlijnse Muur blijkt het begin van de ineenstorting van het Sovjetimperium. Toch ondervindt ook het Westen een terugslag omdat zij zich geen raad weet nu er geen gemeenschappelijke vijand meer is. Intern in Nederland groeit een sfeer van onveiligheid en sociale versplintering. Ondanks veel goede bedoelingen zijn de verkiezingsprogramma's bij de Tweede-Kamerverkiezingen weer lang. Verkiezingsprogramma's hebben, zoals reeds beschreven, een duidelijke functionaliteit. Deze functies zijn echter niet nieuw. Ook vroeger zochten de partijen met hun programma's de kiezers op. Toch waren aanvankelijk de programma's veel korter. De lengte van de programma's speelt wellicht ook een rol omdat de afstand tussen de partijen onderling kleiner is geworden. Toch bestaan de verschillen nog wel degelijk. Ook nu leggen partijen inhoudelijk weer hun eigen accenten. Dit geldt niet alleen voor traditionele sociaal-economische strijdpunten als werkgelegenheid, inkomensverdeling en sociale zekerheid, of voor staatkundige issues als de gekozen minister-president en het referendum. Het gaat ook over sociaal-culturele kwesties als drugs, criminaliteit of het milieu. Er is nog steeds wat te kiezen.

De PvdA ziet als grootste problemen de wereldwanorde (met burgeroorlogen, armoede en overbevolking), de onleefbaarheid van het milieu, de onveiligheid op straat, de werkloosheid, de bedreigde bestaanszekerheid en de ongeloofwaardigheid van het functioneren van zowel de overheid als de democratie. Verantwoordelijke politici moeten niet alleen kansen scheppen voor de bevolking, zij moeten zich ook gaan bezighouden met de rationele beheersing van risico's. Er is voor de PvdA niet een eenduidige maatregel als het om vergroting van de veiligheid gaat. Consequente rechtshandhaving is van groot belang, maar ook de bevestiging van sociale normen en waarden in de burgerlijke samenleving, sociale vernieuwing in de steden een eendrachtig lokaal bestuur met oog voor alle aspecten van de problematiek van veiligheid en criminaliteit. De bevolking klaagt nog steeds over de afwezigheid van politie op straat dus daar moet nog meer aandacht voor komen. Het rendement van de politie moet toenemen. Er is een volledige paragraaf gewijd aan het Nederlandse drugsbeleid en reclassering.

De stuurinrichting van Nederland is volgens D66 aan revisie toe. Hervormingen hebben niet alleen betrekking op het openbaar bestuur, maar ook op het gebied van maatschappelijke verbanden tussen overheid en markt. In de paragraaf over veiligheid en recht gaat het alleen over het strafrecht. Verder is er aandacht voor toenemende georganiseerde criminaliteit en de drugsproblematiek. Bij de politie ligt het accent op verhoging van de inhoudelijke kwaliteit van het politiewerk en het rendement van de politie-inspanningen. De politie moet actief contact onderhouden met vertegenwoordigers van risicogroepen en met andere publieke diensten. Belangrijk is het zoeken naar eigentijdse vormen van sociale controle.

De VVD vindt dat Nederland haar positie in de wereld en in Europa moet verbeteren. De samenleving moet actiever worden. Dat geldt in principe voor iedereen. De overheid moet zich concentreren op haar kerntaken en moet in de uitoefening daarvan vooral effectief zijn. Een van de belangrijkste overheidstaken is de veiligheid van de burger. De VVD vindt dat de overheid deze taken heeft verwaarloosd. Dit heeft geleid tot een ontoelaatbare aantasting van het veiligheidsgevoel van burgers. Er moeten meer middelen worden vrijgemaakt voor deze belangrijke overheidstaak. Dit kan in de beleving van de VVD onder meer gebeuren door een grotere inzet van inactieven. Bij de uitleg van de veilige omgeving gaat het echter alleen om versterking van de politie, criminaliteitsbestrijding en strafrechtelijke handhaving.

Het CDA heeft een drietal kernpunten waaromheen het programma is gebouwd. Het gaat om herstelde verantwoordelijkheid, ofwel een samenleving waarin mensen opnieuw naar elkaar omkijken. Het CDA doet een appel op solidariteit onder mensen en hun organisaties. In de veiligheidsparagraaf louter aandacht voor criminaliteitsbestrijding, criminaliteitspreventie, reclassering, drugsbeleid, rechtshulp en reorganisatie van de rechterlijke macht.

In tegenstelling tot veel andere partijen is het programma van de CD betrekkelijk bondig. Het is niet direct duidelijk of dit te maken heeft met een gebrek aan visie op de diverse beleidsterreinen. De kern van de ideologie omvat enerzijds het streven naar behoud en ontwikkeling van de Nederlandse staatkundige en culturele identiteit en anderzijds het bevorderen van de nationale saamhorigheid in Nederland. Dit wil de CD door te trachten ongewenste tegenstellingen tussen de diverse geledingen van de Nederlandse samenleving te voorkomen dan wel deze tegenstellingen tot een oplossing te brengen. In de uitwerking is er aandacht voor het staatsbestel, het grondgebied, defensie en justitie, maar niet voor veiligheid. Ook aan de politie worden slechts twee alinea's gewijd.

### 3.6 VERKIEZINGEN 1998

Het einde van de gepolariseerde verhoudingen tussen 'links' en 'rechts' is al eerder geschetst. Dit heeft na de verkiezingen van 1994 geleid tot de totstandkoming van de eerste paarse coalitie waarin de voormalige politieke vijanden PvdA en VVD met D66 broederlijk hebben samengewerkt. Hoewel de verschillen tussen de partijen kleiner lijken te zijn geworden, bestaan zij natuurlijk nog wel degelijk. Ook bij de kamerverkiezingen van 1998 leggen de partijen inhoudelijk weer hun eigen accenten. Dat geldt niet alleen voor traditionele sociaal-economische strijdpunten als lastenverlichting, inkomensverdeling en sociale zekerheid, of voor staatkundige issues als de gekozen burgemeester of minister-president. Het betreft ook sociaal-culturele kwesties als drugs en criminaliteit of het milieu. Weliswaar hebben alle partijen de zorg voor het milieu hoog in hun vaandel staan, maar de keuzen die daarvoor moeten worden gemaakt, verschillen sterk.

De PvdA is zeer tevreden over het eerste paarse kabinet. Er is veel werkgelegenheid bij gekomen. De PvdA vestigt de aandacht op markt en overheid en op een balans tussen individualiteit en solidariteit. De PvdA streeft naar een integraal veiligheidsbeleid. Dit beleid vereist dat de politie, de maatschappelijke hulp- en dienstverlening en de gemeente nauw samenwerken. Alleen volledige inzet van de gemeenten kan de decentralisatie van het veiligheidsbeleid succesvol maken. Hierbij is er dringend behoefte aan politieke leiding in het veiligheids- en handhavingsbeleid. Integraal veiligheidsbeleid gaat hier echter vooral over de integraliteit van sociale veiligheid.

D66 is blij met de economische ontwikkelingen, maar wil hierin blijven investeren. Het gaat vooral om investeringen in mensen, want deze brengen vernieuwing, kwaliteit en economische bedrijvigheid. De grote steden zijn knooppunten van economische activiteit. Criminaliteit en onveiligheid knagen aan de samenleving. Veiligheid begint in de buurt. Volgens D66 moeten gemeente, politie, justitie, burgers, scholen, woningbouwcorporaties, bedrijven en maatschappelijke organisaties samenwerken aan een veilige omgeving. D66 beschouwt veiligheid dan ook als een kerntaak van de overheid. In de uitwerking wordt echter alleen ingezoomd op de rol van de politie, het Openbaar Ministerie, zware criminaliteit en uitbreiding van de justitiële keten. Versterking van de kwaliteit van de politie blijft de belangrijkste opdracht.

De VVD is tevreden over de ingeslagen weg. Sanering van de overheidsfinanciën, toegenomen participatie, flexibelere markten voor producten, diensten en arbeid en lastenverlichting zijn wederom de kenmerken van een toekomstig beleid waarvoor de VVD



verantwoordelijk wil zijn. Het hoofdstuk over veiligheid begint hoopvol. Net als de meeste andere partijen overigens, beschouwt de VVD het verzekeren van de veiligheid van de burger tot de kerntaken van de overheid. Zorg voor veiligheid blijft een aanvulling op de eigen zorg voor veiligheid door individuen, hun organisaties en bedrijven. Er is aandacht voor het 'zero tolerance' beleid zoals dat tot ontwikkeling is gekomen in New York en in Engeland. Toch worden alleen de politieke aspecten hiervan naar voren gehaald. De VVD staat voor een geleidelijke ontwikkeling van de politie naar een gedeconcentreerde rijksdienst, waarbij de verantwoordelijkheden van de minister van Binnenlandse Zaken moet worden versterkt.

Het CDA staat ervoor dat de samenleving niet verschaalt. De publieke ruimte hoort een veilige ontmoetingsplek te zijn voor burgers en hun gemeenschappen. Veiligheid is meer dan de afwezigheid van criminaliteit. Het CDA wil dat veiligheid wordt opgevat als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de burger en zijn of haar gemeenschappen en de overheid. Gemeente, woningbouwverenigingen, politie, winkeliers, scholen en bewoners moeten samenwerken aan een veilige leefomgeving. Een integraal veiligheidsbeleid voor het gehele land moet voortbouwen op het grote-steden-beleid. Nieuw te bouwen wijken en stadsvernieuwingprojecten moeten een veiligheidstoets ondergaan.

### 3.7 VERKIEZINGEN 2002/2003

In het voorjaar van 2002 is gebleken hoezeer in de Nederlandse samenleving een gevoel van onbehagen is gegroeid. Onvrede over de gesloten bestuurscultuur in 'Den Haag' vermengde zich met onzekerheid over de economische vooruitzichten en onzekerheid over de veiligheidssituatie in binnen- en buitenland. De laffe moord op Pim Fortuyn en de bedreigingen aan het adres van andere politici zetten de politieke atmosfeer verder op scherp. Acht maanden na de verkiezingen in 2002, kunnen de Nederlandse kiezers in januari 2003 opnieuw gaan stemmen. Aan het kabinet tussen CDA, VVD en LPF is een vroegtijdig einde gekomen. De meeste partijen hebben in 2003 alleen een korte aanvulling geschreven op de programma's van 2002. Het betreft hier vaak een financiële aanvulling. De Lijst Pim Fortuyn (LPF) is eigenlijk de enige partij waarbij dit niet het geval is. Daar waar het programma in 2002 juist uitblinkt in bondigheid, is het in 2003 veel uitgebreider. De partij heeft dan ook acht maanden extra gehad om op veel terreinen een visie te ontwikkelen of om bestaande denkbeelden verder uit te werken. In begin 2002 is er sprake van een sociaal-economische tegenwind, mede als gevolg van de terreurdaden van 11 september 2001. Na bijna acht jaar 'Paars' is de welvaart toegenomen, maar dit wordt overschaduwd door toenemende criminaliteit en grote tekortkomingen in het onderwijs en de gezondheidszorg.

De PvdA kiest ervoor om op basis van een sterke, moderne, duurzame en milieuvriendelijke economie ervoor te zorgen dat iedereen in Nederland gelijkwaardige toegang heeft tot publieke voorzieningen, vooral in het onderwijs, de zorg en op het gebied van veiligheid. Daarvoor is het nodig dat de overheid anders gaat werken. Veiligheid kan worden bedreigd door overlast, verloedering en gebrek aan respect voor regels en normen. De overheid kan niet garanderen dat er nooit een ramp gebeurt. Zij moet er wel voor zorgen dat de best mogelijke veiligheidsmaatregelen worden getroffen. Bij de rampen in Enschede en Volendam is pijnlijk gebleken dat de overheid door slechte organisatie of onjuiste inschattingen ernstig tekort kan schieten. De gemeenten zorgen samen met burgers, scholen, buurthuizen, woningcorporaties, midden- en kleinbedrijf, hulpverleningsinstellingen, politie en justitie voor een gemeentelijk veiligheidsplan. De gemeenten zijn aanspreekbaar op het realiseren van de in het plan afgesproken prestaties. Toch zijn regels niet genoeg om rampen te voorkomen. Ook hier hoort handhaving door de overheid normaal te zijn. Preventie vraagt om veiligheidseffectrapportages (VER) voor grote bouwwerken, jaarlijkse oefeningen en veiligheidscontroles van drukke openbare plekken, zoals winkelcentra, stations en tunnels. Organisatie en werkwijze van de brandweer moeten daarop worden afgestemd. Bedrijven die een mogelijk gevaar voor de leefomgeving kunnen vormen, moeten worden gestimuleerd om zich elders te vestigen. Alle gegevens voor vergunningen moeten via internet toegankelijk zijn, zodat iedereen kan zien waar risicovolle activiteiten plaatsvinden. Op veiligheidssites moeten burgers overtredingen kunnen signaleren en vragen kunnen stellen over handhaving.

D66 is van mening dat er veel is bereikt door de Paarse kabinetten. Er is veel werk bijgekomen en het gaat economisch goed. Toch zijn enkele hardnekkige problemen niet opgelost. Mensen dienen meer verantwoordelijk te zijn dan vaak het geval is, er dient een 'nieuwe overheid' te worden gemaakt. Samenwerking voor een veilige samenleving maakt dat bij verlening en handhaving van vergunningen, burgers en bedrijven de weg kwijt raken in een woud van tegengestelde eisen. Vergunningverlening en inspectie moeten door regionale organisaties worden verzorgd. Dan weet iedereen beter waar men aan toe is. D66 wil dat de vergunningen voor gevaarlijke bedrijven of bedrijven met een openbare functie eenvoudig door het publiek in te zien zijn. Zelfregulering en veiligheidscontroles door branches zelf zijn toe te juichen, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de overheid. Wie de veiligheid van bezoekers niet kan garanderen, moet een exploitatieverbod krijgen. Een deel van de problemen van gebrekkig toezicht en falende handhaving komt voort uit de slechte samenwerking en gebrekkige afstemming tussen veel overheidsdiensten. De kwaliteit van het veiligheidstoezicht kan onder meer verbeteren door extra middelen ter

beschikking te stellen voor ICT. Ook vindt D66 dat in iedere gemeente de burgemeester samen met de bewoners voor elke buurt een integraal veiligheidsplan moet opstellen. Iedere gemeente moet een rampenplan hebben en dat multidisciplinair oefenen. Dit moet landelijk worden gecontroleerd.

Voor de VVD vormt de balans van vrijheid en verantwoordelijkheid, ruimte en respect de grondslag voor de liberale mens- en maatschappijvisie. Deze grondslag is de leidraad van het verkiezingsprogramma voor de periode 2002-2006. Zij zullen moeten leiden tot verdere emancipatie van de mens. De VVD noemt versterking van de gehele veiligheidsketen in zowel personeel als in materieel opzicht noodzakelijk. Dit gaat echter alleen over de politie. Criminaliteit en terrorisme worden genoemd als grensoverschrijdende problemen waarin door samenwerking moet worden geïnvesteerd.

Het CDA pleit voor een betrokken samenleving. Hierin moet sprake zijn van gespreide verantwoordelijkheid, publieke gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap.<sup>58</sup> Het CDA wil een samenleving waarin mensen zelf hun verantwoordelijkheid nemen en waar sprake is van een overheid die een hoog niveau van publieke dienstverlening aanbiedt en staat voor haar taken. Het CDA is van mening dat het traditionele onderscheid tussen interne en externe veiligheid vervaagt. Een nieuwe definitie van het begrip “nationale veiligheid” is nodig. Veiligheidsbeleid moet gericht zijn op verdediging en het tegengaan van proliferatie van nucleaire, biologische en chemische wapens, crisisbeheersing, handhaving van de openbare orde en veiligheid, bestrijding van terrorisme en misdaad, rampenbestrijding en bescherming van productiemiddelen en bijbehorende informatiesystemen. Hoewel elk van deze gebieden zijn specifieke aspecten kent, lopen de individuele problemen en gevaren vaak in elkaar over, zowel nationaal als internationaal. Daarom is een integratie van het veiligheidsbeleid noodzakelijk. Deze integratie vraagt om een nationale autoriteit. Het CDA ziet hierin een rol weggelegd voor een Nationale Veiligheidsraad die als onderraad van de ministerraad richtlijnen uit geeft en besluiten neemt.

Volgens de LPF is er in Nederland sprake van een vastgeroeste, zelfgenoegzame politieke cultuur van benoemde regenten zonder creatief of lerend vermogen. Er zijn problemen in de gezondheidszorg, het onderwijs blijft achter, er is sprake van hoge criminaliteit. De LPF is van mening dat de immigratie in Nederland uit de hand is gelopen en dat het poldermodel is vastgelopen. De LPF is van mening dat burgemeesters en gemeenteraden rechtstreekse zeggenschap over de politie moeten krijgen. De politie moet duidelijk prioriteiten stellen. Er

---

<sup>58</sup> Het CDA verstaat onder rentmeesterschap het op verantwoorde wijze omgaan met de ons toevertrouwde leefomgeving, de natuur en het milieu, ook voor volgende generaties.

moet hoger en sneller worden gestraft, er moet meer aandacht zijn voor slachtoffers, de opsporing, vervolging en berechting van verdachten.

### 3.8 ANALYSE

Dat de verkiezingsprogramma's na de Tweede Wereldoorlog alsmäär langer en gedetailleerder zijn geworden, heeft niet direct met het toegenomen belang ervan te maken. Er zijn twee factoren die vooral van invloed zijn geweest op het langer worden van de programma's. Enerzijds is dat de toenemende overheidsbemoeienis met de samenleving en anderzijds de interne ontwikkeling bij partijen zelf. Beide hangen weer samen met het proces van wederzijdse vervlechting van staat en samenleving dat in de jaren zestig in een stroomversnelling raakt.<sup>59</sup> Door de toenemende overheidsbemoeienis worden partijen gedwongen zich over de meest uiteenlopende zaken een oordeel te vormen. Daarnaast moeten zij met de opkomende ontzuiling met elkaar de strijd aangaan om de 'zwevende kiezer' voor zich te winnen. Vanaf de jaren tachtig zijn de verschillen tussen de partijen steeds marginaler geworden. In de jaren zestig en zeventig zijn de verschillen tussen de partijen groot. Sociaal-democraten en liberalen staan lijnrecht tegenover elkaar en de afstand tussen de partijen onderling is aanzienlijk. Geleidelijk komt aan deze gepolariseerde verhoudingen een einde en schuiven de grote partijen in de loop van de jaren tachtig meer naar elkaar toe. De zuilen die vroeger het middenveld beheersten, zijn afgebrokkeld. Mensen zoeken naar nieuwe kanalen, vaak lokaal gericht op een concreet doel, minder strak georganiseerd, niet gebaseerd op levensbeschouwelijk onderscheid.

Frappant is, dat bij het uitgebreider worden van verkiezingsprogramma's er dus niet meer aandacht voor fysieke veiligheid is gekomen. Analyse van de verkiezingsprogramma's levert een bevestiging van wat in de interviews wordt gezegd. Er is weinig aandacht voor fysieke veiligheid. Dat is altijd zo geweest. Maar ook nu, in de 21<sup>e</sup> eeuw, na de rampen in Enschede en Volendam en de aanslagen in New York, Washington, Madrid en Londen is er nauwelijks sprake van concrete aandacht. Als het in de programma's al over veiligheid gaat, is het veiligheid in relatie tot de wereldvrede. Het gaat in de jaren tachtig over kern- en kruisvluchwapens en over de veiligheid in samenhang met de Koude Oorlog en het einde daarvan. Door de jaren heen is er voorts wel aandacht voor sociale veiligheid. Sinds 1986 neemt de politie een prominente plaats in alle verkiezingsprogramma's in. Deze aandacht vestigt zich in eerste instantie puur op de organisatie en structuur van de politie. Er is door

---

<sup>59</sup> Voerman, G., In: Verkiezingsprogramma's 1994, blz IX;

de jaren heen een toenemende aandacht voor zware criminaliteit en de bestrijding daarvan, voor de strafrechtelijke politietaken, de handhaving van de openbare orde, drugsbeleid en de inrichting van de rechtsstaat. Een discussie die al twintig jaar speelt, gaat over het verantwoordelijkheidsvraagstuk. Zowel bij de politie als nu ook bij de brandweer leeft de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is onder welke omstandigheden. Het gaat dan wel om crisisomstandigheden.

Eind jaren tachtig is er alleen bij de RPF en het GPV duidelijk aandacht voor fysieke veiligheid, de brandweer en de rampenbestrijding. Ook wordt door deze partijen duidelijk het verantwoordelijkheidsvraagstuk aan de orde gesteld. Beide partijen zijn voor eenhoofdige verantwoordelijkheid onder crisisomstandigheden.

Vanaf de jaren negentig is er een toenemende aandacht voor efficiency en effectiviteit op het gebied van veiligheid. Ook de term 'integrale veiligheid' steekt de kop op. Het gaat dan echter nog steeds over sociale veiligheid.

Bij de verkiezingen van 2002/2003 komt er eindelijk wat aandacht voor fysieke veiligheid. Dit is echter alleen bij de PvdA het geval en in mindere mate bij het CDA. Het gaat, weliswaar summier, over de organisatie en werkwijze van de brandweer en over vergunningverlening en handhaving. Het belang van integratie van veiligheid wordt langzamerhand onderkend.

Ik had van tevoren niet gedacht dat de kleine Chr. Partijen RPF en SGP de enige zouden zijn die expliciet fysieke veiligheid en meer in concreto brandweer, rampenbestrijding en civiele verdediging zouden noemen. Van deze partijen heb ik dan ook niemand geïnterviewd. Deze partijen leggen ook de vinger op de juiste zere plek als het gaat om de verantwoordelijkheidsvraag. Het is verwonderlijk dat bij de verkiezingen van 2002/2003 alleen PvdA zich duidelijk en het CDA in mindere zich uitspreken voor de brandweer en de rampenbestrijdingsorganisatie. Zelfs bij de LPF wordt hier niet nadrukkelijk over gesproken. Tussen de diverse partijen zijn geen duidelijke verschillen zichtbaar als het over fysieke veiligheid gaat.

Volgens de theorie van Kingdon zijn verkiezingsprogramma's een goede mogelijkheid om zaken op de agenda te zetten. Dat is met fysieke veiligheid niet gebeurd. Door de jaren heen blijkt dat fysieke veiligheid niet als een probleem wordt ervaren. Van concurrerende visies is al helemaal geen sprake. Het blijkt ook niet uit te maken wat de insteek van partijen bij de verkiezingen is. Fysieke veiligheid is niet in de programma's opgenomen. Fysieke veiligheid wordt tijdens verkiezingen niet gebruikt om mee te 'scoren'. Opeenvolgende kabinetten van

verschillende samenstelling hebben hier geen verandering in gebracht. Verkiezingen kunnen ook worden beschouwd als een 'policy window'. Het is een legitiem moment om aandacht voor bepaalde onderwerpen te vragen en een visie te verwoorden. Ook hier blijkt dat de stromen zoals Kingdon die beschrijft niet samenkomen. Zolang fysieke veiligheid niet als probleem wordt ervaren, zal er geen structurele aandacht voor zijn in de landelijke politiek.

## HOOFDSTUK 4: APK-CASUS

### 4.1 INLEIDING

Een belangrijk proces in de beleidsalternatievenstroom, zoals Kingdon die schetst, is het genereren, herschrijven en overwegen van beleidsalternatieven. Dit kan ook worden omschreven als het formuleren van oplossingen voor problemen die er zijn. Er wordt gekeken of beleidsvoorstellen op gedragenheid bij deskundigen uit het veld kunnen rekenen. Er moet wel worden geanticipeerd op mogelijke belemmeringen en worden gezien of de voorstellen logisch en technisch haalbaar zijn. Kingdon noemt dit zoals gezegd “technical feasible”. De hieronder beschreven casus is goed met het door Kingdon geschetste kader te verklaren. De casus beschrijft een concrete aanpassing van de regelgeving op het gebied van vergunningverlening die volgt uit de aanbevelingen van de Commissie Alders. Er is, eerst op lokaal niveau, gekeken wat de mogelijkheden zijn om aanpassingen te doen op het gebied van de gebruiksvergunning. Vervolgens is geprobeerd dit ook op landelijke niveau te regelen. Het idee dat in de gemeente Den Haag is ontwikkeld en is overgenomen door het ministerie van Binnenlandse Zaken, is echter jammerlijk gestrand in de Tweede Kamer. In termen van Kingdon is geprobeerd om de verspreiding en acceptatie eerst op lokaal en vervolgens op landelijk niveau te regelen.

Het huidige toezicht- en handhavingsbeleid in Den Haag ten aanzien van de brandveiligheid is gebaseerd op een gebruiksvergunningstelsel met onbeperkte geldigheidsduur. Per pand wordt eenmalig een gebruiksvergunning verstrekt. Tot 2004 vinden controles op het naleven van de regelgeving niet structureel en systematisch plaats. De controles hebben veelal een ad hoc karakter. Zij vinden plaats na automatische brandmeldingen of bij speciale evenementen. Bij de jaarlijkse horecacontroles in 2002, 2003 en 2004 blijkt slechts 40% van de bezochte bedrijven geheel in orde. Daarom is een jaarlijkse controle van alle gebruiksvergunningplichtige panden noodzakelijk om een vinger aan de pols te houden.

De vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam hebben duidelijk gemaakt dat een systematische en periodieke controle nodig is. Voor Den Haag zijn er afspraken gemaakt om het jaarlijkse aantal controles van gebruiksvergunningen goed in beeld te krijgen. Dit betekent dat jaarlijks ongeveer 1100 adressen worden gecontroleerd. Dit brengt echter een enorme belasting met zich mee. Daardoor bestaat er bij de brandweer, maar ook

bij andere gemeentelijke diensten zoals de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), de behoefte aan een ander systeem van controle.<sup>60</sup>

#### 4.2    APK: EEN NIEUWE AANPAK

Er is behoefte aan een systeem waarbij de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid veel meer komt te liggen bij de eigenaar of de exploitant van het gebouw. Er moet worden gezocht naar een oplossing om de controles door derden te laten doen, maar als gemeente zelf de regie te behouden. Dit kan onder meer naar voorbeeld van de Algemeen Periodieke Keuring voor auto's, waarbij jaarlijks iedere auto wordt gekeurd en waarbij steekproefsgewijs een controle van de keurende instantie plaatsvindt. Het invoeren van een APK systeem voor het keuren van panden betekent een wijziging van het bestaande beleid. De vergunningplichtige wordt zelf verantwoordelijk voor het op tijd laten verrichten van een controle. Hiervoor kan een gecertificeerd bureau worden ingeschakeld, dat een pand al dan niet goedkeurt. Bij afkeuring of niet tijdige keuring treedt de gemeente handhavend op. De handhavende taak blijft nadrukkelijk een taak van de overheid.

Het laten keuren door particulieren van voorschriften die door de overheid zijn opgelegd, is niet nieuw.<sup>61</sup> Het keuren van panden op brandveiligheid is een publiekrechtelijke taak waarvoor geen leges mogen worden geheven. Om resultaat te boeken op het gebied van keuringen is het noodzakelijk dat die keuringen door derden worden gedaan. Hierbij wordt de ondernemer nadrukkelijk aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid. De keuring gebeurt op basis van een vaste checklist. Met deze checklist wordt een gebouw gecontroleerd op alle essentiële punten. Door het werken met een vaste checklist hoeft een controle niet lang te duren en is daarom niet duur. Dit is de lichte keuring. Eens in de zoveel tijd, afhankelijk van de categorie waarin een pand valt, volgt in het kader van een nieuwe vergunning een zwaardere controle door DSO of de brandweer.

In het rapport van de commissie Alders wordt voorgesteld om een gebruiksvergunning een beperkte geldigheidsduur te geven.<sup>62</sup> Het wordt in de ogen van de commissie een belangrijk instrument om de eigen verantwoordelijkheid van de exploitant te benadrukken en in te spelen op de in de praktijk snel wisselende gebruiksomstandigheden. Een bijkomend voordeel is dat de kosten van de APK door de vergunningplichtige worden gedragen

---

<sup>60</sup> DSO beheert in Den Haag meer dan 750 gebruiksvergunningen vankamerverhuurbedrijven.

<sup>61</sup> Op brandveiligheidsgebied gebeurt dit al geruime tijd bij sprinklerinstallaties, brandblusmiddelen, technische installaties e.d.;

<sup>62</sup> Commissie onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001, Eindrapportage, Hilversum, juni 2001: actiepunten 12;



aangezien hij de opdrachtgever is van de keuring. Dit betekent uiteraard een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Daar staat tegenover dat de invoering van APK het veiligheidsniveau zal vergroten wat in lijn ligt met het Rijksbeleid. Het verplicht stellen van een periodieke keuring voor houders van een gebruiksvergunning zou Den Haag onaantrekkelijk kunnen maken voor ondernemers. Het zou in het ongunstigste geval kunnen leiden tot het vertrek of het zich niet vestigen van bedrijven. Om een wildgroei in de APK-tarieven te voorkomen kan een maximumtarief worden vastgesteld voor een APK. Er kunnen wel combinaties gemaakt worden met andere verplichte keuringen op veiligheidsgebied zoals de keuring van de brandmeldinstallatie of van blusmiddelen. Dit kan leiden tot lagere tarieven voor de APK dan het maximum tarief. Vooral voor buitenlandse ondernemingen begint veiligheid een steeds belangrijker onderwerp te worden bij de overweging zich ergens te vestigen. Dat geldt ook voor de brandveiligheid. Wanneer je als gemeente kunt zeggen dat door periodieke keuringen de brandveiligheid op alle fronten toeneemt, niet alleen op de werkplek maar ook op scholen, in theaters etcetera, verbetert het vestigingsklimaat juist in plaats van dat het verslechtert.

#### 4.3 VAN LOKAAL NAAR LANDELIJK

De gemeente Den Haag is van mening dat niet alleen in Den Haag de APK voor gebouwen moet worden gerealiseerd. Burgemeester Deetman heeft deze ontwikkelingen voor het voetlicht gebracht bij het Ministerie van BZK. Dit heeft ertoe geleid dat de Minister van dit Ministerie op 30 augustus 2004 een brief naar de Tweede Kamer heeft gestuurd over actuele ontwikkelingen op het gebied van het brandveilige gebruik van bouwwerken.<sup>63</sup> Landelijk uniforme gebruiksvoorschriften zorgen er immers voor dat overal in Nederland dezelfde uitgangspunten voor het toezicht worden gehanteerd. Daarmee is een basis gelegd voor een nationale keuringsstandaard waarmee de inrichting van het toezicht op brandveilig gebruik verder kan worden versterkt.

Dit heeft geleid tot een aantal belangrijke reacties uit het bedrijfsleven. Deze reacties zijn afkomstig van het VNO.NCW, van MKB-Nederland, van de brancheorganisatie Koninklijke Horeca Nederland en van de Raad Nederlandse Detailhandel. Deze organisaties zijn vol lof over het streven naar landelijke uniformering van voorschriften voor het brandveilig gebruik van bouwwerken. Zij zijn terughoudend als het gaat om de effectiviteit van periodieke gebruiksvergunningen. Zij zien hier, vooral voor het midden- en kleinbedrijf, een forse stijging

---

<sup>63</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 325, nr. 10

van de administratieve lasten. Zij zien niet direct welk probleem met de instelling van een APK voor gebouwen wordt opgelost. Zij vragen zich verder af of de gekozen maatregelen daadwerkelijk tot een vermindering van het probleem leiden, of dat op een efficiënte manier gebeurt en of er is gekeken naar alternatieven. Belangrijk is ook wie de kosten moet dragen. Volgens het bedrijfsleven zit een groot deel van het probleem in het feit dat veel gemeenten achterstanden hebben opgelopen bij het afgeven van gebruiksvergunningen. Tevens is er een kwaliteitsprobleem zichtbaar bij de handhavende instanties. Beide problemen kunnen worden weggewerkt door uniformering van voorschriften. Hiermee komt meer capaciteit vrij bij de handhavende instanties om de achterstanden zowel kwantitatief als kwalitatief weg te werken. Een alternatieve oplossing kan volgens het bedrijfsleven gevonden worden in steekproefsgewijze controles en forse sancties als ondernemingen zich niet houden aan zorgvuldig vastgestelde regels. De goedwillende ondernemingen hoeven dan niet onder de kwaadwillende te lijden en ook de toezichtskosten blijven dan relatief beperkt. Tenslotte is het bedrijfsleven de mening toegedaan dat wanneer de openbare veiligheid in het geding is, de kosten voor het toezicht uit algemene middelen moeten worden betaald en niet door ondernemers.

De reacties vanuit het bedrijfsleven hebben geleid tot een motie die in de Tweede Kamer is ingediend en waarin aan de Minister wordt gevraagd om van een invoering van APK af te zien. Deze motie, die breed is ondersteund door de fracties van CDA, VVD en PvdA, is in december 2004 aangenomen.<sup>64</sup>

#### 4.4 RECENTE ONTWIKKELINGEN

Invoering van het Haagse APK-systeem is recentelijk op losse schroeven komen te staan als gevolg van landelijke wetgevingsontwikkelingen. Op dit moment is een aantal wetwijzigingen in voorbereiding. Op hoofdlijnen komen de voornemens op het volgende neer:

- per 1 januari 2007 komt er een landelijke uniformering van de voorschriften over brandveilig gebruik van bouwwerken, die thans in de gemeentelijke bouwverordening zijn opgenomen;
- bij die landelijke uniformering zullen de voorschriften zoveel mogelijk de vorm van algemene regels krijgen en zal het aantal gebruiksvergunningplichtige

---

<sup>64</sup> Motie Vietsch (CDA), Hofstra (VVD) en Van Heteren (PvdA), waarin de regering wordt verzocht direct te stoppen met activiteiten die samenhangen met APK-keuringen van gebouwen of gebouwdelen.

bouwwerken zoveel mogelijk worden beperkt (zo mogelijk tot 20% van het huidige aantal);

- bij de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt de gebruiksvergunning ingebed in de omgevingsvergunning;
- in de volgende fase wordt gekeken of het mogelijk is om ook voor het gebruik van de resterende gebruiksvergunningplichtige gebouwen algemene regels te formuleren. In dat geval zal de gebruiksvergunningplicht ook in die gevallen komen te vervallen.

Als er niets wijzigt aan deze voorgenomen wetswijziging zal vanaf 2007 de juridische basis van het APK voor gebouwen wegvallen. Dat betekent dat de gemeente Den Haag dus niet verder kan gaan op de eerder ingeslagen weg. Wat nog wel een optie kan zijn is het APK-beleid als experiment van de Woningwet door te voeren. Een ander optie kan zijn het vrijwillig invoeren van een APK voor gebouwen. De vraag is echter in hoeverre vergunninghouders bereid zullen zijn om vrijwillig aan een dergelijk APK-beleid mee te werken. In ieder geval krijgt het APK-beleid dan een heel ander karakter. Het is niet mogelijk om lokaal andere regels te stellen aangezien landelijke regels per definitie een inperking betekenen van de gemeentelijke autonomie.

#### 4.5 ANALYSE

Het Kabinet heeft de wens uitgesproken de administratieve lastendruk te willen verminderen. Het beleid van de gemeente Den Haag ten aanzien van de uitbreidingen in de regelgeving is daardoor strijdig met dat van de landelijke overheid, hoewel de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties in zijn brief van 30 augustus 2004 aan de Tweede Kamer zelf ook suggereert dat invoering van een APK in 2007 kan plaatsvinden.

In Den Haag wordt het initiatief ondernomen om, vooruitlopend op landelijke ontwikkelingen, een lokale periodieke keuring in te voeren. Hiermee worden de aanbevelingen van de Commissie Alders uitgevoerd. Den Haag tracht om alles op alles te zetten om een ramp zoals die tijdens de jaarwisseling 2002-2003 in Volendam heeft plaatsgevonden, te voorkomen.

De aanbevelingen die de Commissie Alders doet in de vorm van actiepunten, zijn bij de behandeling in de Tweede Kamer breed ondersteund. Iedereen was ervan doordrongen dat een stevige aanpak op het gebied van brandveiligheid nodig was. Nu is de ramp kennelijk in

de vergetelheid geraakt. Niet alleen is er breed verzet vanuit het bedrijfsleven, ook een Kamermeerderheid verzet zich tegen de maatregelen die de Commissie Alders voorstelt. Volgens deze meerderheid heeft een APK voor gebouwen geen duidelijke meerwaarde en gaat zij gepaard met grote lasten.

Bij de invoering van de APK voor auto's was destijds bij de landelijke invoering ook veel verzet. Inmiddels is in bijna heel Europa de verplichte autokeuring gemeengoed. De lasten die zijn verbonden met brandveiligheid zullen, gelet op de technologische en maatschappelijke eisen, stijgen. Bij de discussie over de adviezen van de Commissie Alders werd dat niet als een probleem ervaren. Een veiliger verblijfsomgeving voor de burger en de werkers in een gebouw staat voorop.

Via lokale initiatieven is geprobeerd deze aanpassing van de regelgeving een landelijk karakter te geven. Dat is niet gelukt. De motie die is ingediend door de kamerleden Hofstra, Vietsch en Van Heeteren, is in grote meerderheid aangenomen. Hiermee wordt andermaal aangetoond dat het bewustzijn ten aanzien van fysieke veiligheid niet bijzonder groot is. Naast politieke en ambtelijke participanten is er in dit proces ook sprake van invloedsuitoefening van een andere kant: het bedrijfsleven. De lobby van VNO.NVW en het MKB om niet tot aanpassing van de regelgeving over te gaan, is effectief gebleken. Uit deze casus blijkt eens te meer dat een 'policy window' maar even open staat. Een paar jaar na de ramp in Volendam, worden aanpassingen om de regelgeving te verbeteren en die leiden tot een grotere fysieke veiligheid, niet met open armen ontvangen. Er is in de beleving van de Tweede Kamer geen sprake van een 'problemenstroom'.

Hoewel de recente ontwikkelingen nog om voornemens gaan en het niet duidelijk is of deze voornemens ook daadwerkelijk tot wetgeving op de korte termijn zullen leiden, is het duidelijk dat het Haagse APK-systeem niet zal passen binnen deze voornemens. Daarmee is niet gezegd dat een APK-systeem helemaal van de baan is, maar wel dat er geen mogelijkheid meer zal zijn voor gemeenten om een dergelijk systeem voor één gemeente in te voeren. Van een vrijwillige deelname van vergunninghouders is ook niet veel te verwachten, gezien eerder reacties van de kant van het VNO-NCW en het MKB. Daar waar 'Den Haag' (lees: de Tweede Kamer) het laat liggen, is er voor de gemeente Den Haag geen ruimte meer om invulling te geven aan specifieke aanbevelingen van de Commissie Alders.

## HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE & AANBEVELINGEN

### 5.1 CONCLUSIE

In dit onderzoek wordt een aantal bange vermoedens bevestigd. Fysieke veiligheid is niet 'hot' in de Tweede Kamer. Ondanks het feit dat er de afgelopen jaren diverse mogelijkheden zijn geweest om fysieke veiligheid stevig op de politieke agenda te zetten, is dit niet gebeurd. Fysieke veiligheidsrisico's staan nog steeds niet op de agenda's van politieke partijen. Wel is de verwachting dat fysieke veiligheid in de 'slipstream' van de aandacht voor terrorisme mee kan gaan. Dit vraagt echter wel om meer erkenning van de diverse verankeringen van integrale veiligheid. Onderwerpen over fysieke veiligheid zijn meestal niet heel politiek. Kamerleden werken veelal heel resultaatgericht. Zij houden zich vooral bezig met het maken van wetgeving en moeten dus weten waar het over gaat. Dit is essentieel voor het boeken van resultaat. In de Kamer levert veiligheid doorgaans geen scoringspunten op. Men leeft vooral bij de waan van de dag. Er is een gebrek aan visie. Rampenbestrijding is een 'ver van mijn bed show'. Verschillen tussen partijen zijn hierbij niet waarneembaar. Fysieke veiligheid wordt wel als een aandachtsgebied onderkend, maar dat leidt in de Kamer niet direct tot actie.

Verkiezingen en verkiezingsprogramma's blijken niet van invloed op de agendavorming van fysieke veiligheid, net zomin als het politiek-bestuurlijke klimaat. Vooral de laatste Tweede Kamerverkiezingen laten zien dat ook Enschede en Volendam niet hebben geleid tot vergrote aandacht voor fysieke veiligheid in woord en geschrift. De wisselende 'politieke klimatologische omstandigheden' van de laatste twintig jaar hebben hier evenmin toe geleid. Het brandweerveld zelf is er niet in geslaagd om de structurele aandacht voor fysieke veiligheid te vergroten.

Ondanks het feit dat fysieke veiligheid op de agenda staat, kan het later alsnog sneuvelen. De beschreven casus is hiervan een voorbeeld. Ondanks de praktische toepasbaarheid van de APK-regeling voor gebouwen, loopt de Tweede Kamer niet warm voor deze regeling. Het is bijzonder dat in een Kamer waar Liberalen en Christen-Democraten de meerderheid hebben, de handen niet op elkaar komen voor een maatregel die een beroep doet op eigen verantwoordelijkheid en eigen veiligheid. Een APK-regeling draagt bij aan meer en betere veiligheid. Een APK-regeling is goedkoper dan men denkt. Wanneer men de zaken op orde

heeft, zijn er geen extra kosten voor de ondernemer. Het vertrouwen in ondernemers zal groeien als zij een APK-certificaat hebben.

## 5.2 AANBEVELINGEN

Het brandweerveld speelt in het agenderingsproces geen rol. Dit heeft deels te maken met de verdeeldheid en lokale inbedding van de brandweer. Er is geen 'brandweer Nederland'. De brandweer zou zichzelf een dienst bewijzen door eenduidiger en als eenheid voor het voetlicht te komen. De rol van het brandweerveld moet veel pro-actiever zijn met concrete zaken. Er dient als het ware een 'brandweerplan' voor de komende jaren te zijn. Tevens dienen hierin de verantwoordelijkheden voor de burger te worden onderstreept. Hierin dient ook duidelijke de publiciteit te worden gezocht. Dat moet echter wel gedoseerd en 'met beleid' gebeuren. De Kamer moet niet alleen worden geïnformeerd door de minister, maar ook door het veld zelf. Dat moet op zowel formele als informele manier gebeuren.

Het brandweerwerk zal er altijd blijven; dat ligt deels in de aard van het werk. De moderniteit dient gevonden te worden in het beter organiseren en regisseren. Zolang er sprake is van louter eenrichtingsverkeer in de hiërarchie van boven naar beneden, blijft het bijzonder lastig om invloed uit te oefenen en de agenda (mede) te bepalen. Lastig hierbij is het feit dat de brandweer voornamelijk lokaal georganiseerd en georiënteerd is. De vorming van veiligheidsregio's biedt hierbij een uitdaging. Niet alleen biedt dit de mogelijkheid om een compacter en eenduidiger verhaal te laten horen, ook schept dit kansen om veiligheid op een veel meer integrale manier te benaderen. Dit schept verwachtingen en inspanningsverplichtingen voor de toekomst!

## GERAADPLEEGDE BRONNEN

### Literatuur

Barach, P., en M.S. Baratz, *Power and poverty, theory and practice*, New York 1970.

Bekke, H., J. de Vries, G. Neelen, *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid, organisatie en management op een breukvlak*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1994.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven, 1998.

Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen, *A garbage can model or organizational choice*, in: *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972.

Cobb, R.W., en C.D. Elder, *Participation in American politics, The dynamics of agenda building*, Baltimore/London, 1972 (1983).

Duin, M.J. van, *Van rampen leren*, Den Haag 1992

Gestel, N. van, *De onzichtbare overheid, naar nieuwe vormen van sturing, Het voorbeeld van de Arbeidsvoorzieningenwet*, Dissertatie Nijmegen, Delft: Eburon, 1994.

Graaf, H. van de, *Beleid en Politiek*, Coutinho, Amsterdam, 1989.

Hoogerwerf, A. (red), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1993.

Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van beleid als onderdeel van een politiek proces*, In: Hoogerwerf, A. (red). *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*,. Samson, Alphen a/d Rijn, 1998.

Hufen, J.A.M., A.B. Ringeling, *Beleidsnetwerken in het openbaar bestuur*. In: J.A.M. Hufen, A.B. Ringeling (red), *Beleidsnetwerken. Overheids- semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA, Den Haag 1995.

Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. 2003, Longman

Koppejan, J.F.M., A.B. Ringeling, R.H.A. te Velde, *Beleidsvorming in Nederland, een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, Den Haag: VUGA, 1987.

Lehning, P.B. (red), *De Beleidsagenda 2000*, Amsterdam, 2000.

Michels, A.M.B., *Nederlandse politieke partijen en hun kiezers (1970 – 1989)*, dissertatie, Leiden 1989.

Parsons, W., *Public Policy; An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot, Woodward Elgar, 1995.

Pfeffer, J. en G.R. Salancik, *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. Harper & Row, New York, 1978.

Saeijs, G.E.M., M.H.P. Otten, M.J. van Duin, U. Rosenthal, Essay over de perceptie van veiligheid tegen overstromingen door politici en bestuurders.....

Schattsneider, E.E., *The Semisovereign People: A Realist's View on Democracy in America*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1960.

Wright Mills, C., *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956.

### **Verkiezingsprogramma's**

Verkiezingsprogramma's 1986, Den Haag, Staatsuitgeverij

Verkiezingsprogramma's 1989, Den Haag, Staatsuitgeverij

Verkiezingsprogramma's 1994, Den Haag, Staatsuitgeverij

Verkiezingsprogramma's 1998, Den Haag, Staatsuitgeverij

Verkiezingsprogramma's 2002-2003, Den Haag, Staatsuitgeverij

### **Kamerstukken**

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 325, nr. 9

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 325, nr. 10

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 325, nr. 11

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 325, nr. 12

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 325, nr. 14

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 325, nr. 20

Tweede Kamer, Stemmingen, 36-2409, 16 december 2004

### **Overige bronnen**

Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007.

Commissie onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001, Eindrapportage, Hilversum, juni 2001:



## **BIJLAGE: INTERVIEWS**

Godelieve van Heteren, Tweede Kamerlid PvdA, 27 januari 2005;

Boris van der Ham, Tweede Kamerlid D66, 9 februari 2005;

Clemens Cornielje, Tweede Kamerlid VVD, 10 februari 2005;

Theo Meijer, Voorzitter Productschap Akkerbouw, Voormalig Tweede Kamerlid CDA, 14 februari 2005;

Bram Peper, voormalig minister van Binnenlandse Zaken, voormalig burgemeester van Rotterdam, voormalig Tweede Kamerlid PvdA, 25 februari 2005;