*0: EK
*1: 2012-2013
*2: 31
*3: Word
*4: 31ste vergadering
*5: Dinsdag 18 juni 2013
*6: 11.15 uur
**

Voorzitter: Franken

Tegenwoordig zijn 74 leden, te weten:

Backer, Barth, Beckers, Van Beek, Beuving, Van Bijsterveld, De Boer, Van Boxtel, Brinkman, Bröcker, Broekers-Knol, Bruijn, Van Dijk, Duivesteijn, Dupuis, Duthler, Elzinga, Engels, Essers, Ester, Faber-van de Klashorst, Flierman, Franken, Frijters-Klijnen, Ganzevoort, Gerkens, Thom de Graaf, Fred de Graaf, Marcel de Graaff, De Grave, Hermans, Hoekstra, Holdijk, Ter Horst, Huijbregts-Schiedon, Van Kappen, Kneppers-Heijnert, Knip, Koffeman, Kok, Koning, Koole, Kox, Kuiper, De Lange, Van der Linden, Linthorst, Lokin-Sassen, Martens, Nagel, Popken, Postema, Quik-Schuijt, Reuten, Reynaers, Ruers, Schaap, Scholten, Schouwenaar, Sent, Slagter-Roukema, Sörensen, Van Strien, Strik, Swagerman, Sylvester, Terpstra, Thissen, Vliegenthart, Vlietstra, Vos, De Vries, De Vries-Leggedoor en Witteveen,

en mevrouw Bussemaker, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de heer Plasterk, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

en de heer Voordewind, de heer Van der Staaij en mevrouw Bruins Slot.
**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat is ingekomen een bericht van verhindering van het lid Schrijver, wegens verblijf buitenslands.
**

Dit bericht wordt voor kennisgeving aangenomen.

*B
!Inrichting openbaar bestuur!

Aan de orde is het **debat** over **de inrichting van het openbaar bestuur**.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Kamer.
**

*N

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Voorzitter. Tussen blauwdrukdenken en visieloos acteren ligt een brede weg, zo wordt gesteld in de visienota Bestuur in samenhang. Mijn partijgenote in de Tweede Kamer Madeleine van Toorenburg concludeerde dat het kabinet deze brede weg helaas nog niet gevonden heeft. Inderdaad. Ook het proces ter uitvoering van de plannen stemt mijn fractie niet vrolijk. De voorgenomen decentralisatieoperatie van het kabinet op de terreinen van zorg, werk en jeugd leidt, zoals de Rfv het uitdrukte, tot een opeenstapeling van risico's en onzekerheden voor gemeenten en legt een zware hypotheek op de maatschappelijke haalbaarheid. Daarbij is de koppeling die de regering legt met de opschaling tot 100.000-plusgemeenten allerminst vanzelfsprekend. In een notendop is dit de reactie van de CDA-fractie op de voornemens van het kabinet.

In de visienota worden ontwikkelingen geschetst die relevant zijn voor het functioneren van het openbaar bestuur: de EU als vierde bestuurslaag, technologische vooruitgang, bevolkingstoename, een verandering in de verzorgingsstaat en de mondige burger. Die factoren onderkent mijn fractie ook. Ze stemmen tot nadenken, zeker. Naar ons idee vereisen ze echter een gedegen analyse. Pas daarna komen de conclusies, en niet andersom.

De minister trekt van de geschetste ontwikkelingen meteen de lijn door naar de voornemens in het regeerakkoord: de fusie van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland tot één Noordvleugelprovincie, met het perspectief van vijf landsdelen waarbij alle bestaande provincies verdwijnen, ook al hebben ze nog zulke sterke eigen regionale en culturele identiteiten, zoals Friesland, Zeeland, Brabant en Limburg. Gemeenten worden levensvatbaar verklaard als ze meer dan 100.000 inwoners hebben. Hierdoor kan zelfs heel Midden-Brabant nog niet eens één gemeente vormen. De gedwongen inzet op 100.000-plusgemeenten heeft de minister weliswaar afgezwakt, maar in combinatie met de decentralisatieoperatie koerst hij hier toch sterk op aan.

De overheid staat centraal in de visie van de minister, niet de samenleving waaraan de overheid dienstbaar hoort te zijn. Waar het om de overheid gaat, staat de top-downbenadering van de centrale overheid voorop en niet het faciliteren van de decentrale democratie. Voor het CDA liggen de prioriteiten precies andersom. Ook organisaties als het IPO en de VNG constateren dat men in de nota de maatschappelijke realiteit ontkent en negatieve labels plakt op positieve ontwikkelingen. De discussie over inrichting en functioneren van het openbaar bestuur lijdt naar ons idee steeds meer aan heilige dogma's. Zo is de term "bestuurlijke drukte" een eigen leven gaan leiden en geeft hij een negatieve duiding aan verschijnselen die niet altijd negatief zijn. Denk ook aan een uitgangspunt dat bij een bestuurlijk vraagstuk in beginsel slechts twee bestuurslagen betrokken mogen zijn. Nuttig als oriëntatiepunt, maar gaandeweg verworden tot een mantra dat een zinvolle aanpak van een bestuurlijk vraagstuk ook in de weg kan staan.

De termen "efficiënt bestuur" en "krachtig bestuur" zijn minder eenduidig dan ze lijken. Ze leiden in elk geval niet zonder meer tot

grootschaliger bestuur. Sterker nog, kleine gemeenten werken vaak efficiënter en krachtiger dan grote gemeenten, zoals ook de Rfv erkent. Differentiatie in de richting van de burger wordt gepropageerd, maar het geloof dat gemeenten en provincies overal dezelfde taken moeten hebben, lijkt onwrikbaar. Deze eenvormigheidsgedachte voert tot de valkuil van opschaling, zoals ook de decentralisatiebrief laat zien.

Wij horen een pleidooi voor het van onderop laten komen van bestuurlijke opschaling, maar tegelijkertijd wordt opschaling afgedwongen, zelfs tegen de wil van provincies en gemeenten. Wij horen dat het bestuur dichter bij de burger moet komen. Tegelijkertijd wordt het provinciale en gemeentelijke bestuur juist verder van de burger afgebracht. Kan de minister de consistentie van zijn eigen visie verduidelijken?

In het vervolg van mijn bijdrage ga ik op de volgende punten in: 1) de weerstand bij de decentrale besturen tegen de voorgenomen opschalingen en de interbestuurlijke verhoudingen; 2) de gevolgde procedure voor de voorgenomen opschaling van de Randstadprovincies; 3) de kosten; 4) de decentralisatieoperatie; 5) de toekomstige rol van de centrale overheid; 6) het eigenlijke doel van de plannen.

Ik begin bij de weerstand bij de decentrale besturen. In bestuurlijk Nederland stuit de vorming van de Randstadprovincie op grote weerstand. De betreffende provincies zijn daar tegenstander van. Volgens een peiling van EenVandaag van februari 2013 is 75% van de bewoners van Flevoland tegenstander en in Noord-Holland en Utrecht ligt dit op respectievelijk 51% en 60%. Een in opdracht van Flevoland uitgevoerd onderzoek bevestigt dit beeld. Hoe wil de minister dit voornemen doorzetten als er zo'n massieve weerstand is? Aangenomen dat dit lukt, betekent dit grote schade voor de interbestuurlijke verhoudingen en ook verlies aan goodwill voor de minister. De gedwongen fusie valt moeilijk te rijmen met het uitgangspunt dat herindelingen van onderop moeten komen.

De minister dwingt drie provincies om te komen tot een landsdeel en voor de negen andere laat hij de keus bij de provincies zelf. Nu die laatste daar niet voor voelen, dreigt een totaal onevenwichtig middenbestuur. Onduidelijk is daarbij waar het perspectief van de vijf landsdelen blijft. Waaruit verklaart de minister de tegenstand bij de provincies: komt dit doordat zij conservatief zijn, of hebben zij steekhoudende argumenten? Welke betekenis kent de minister in dit geval toe aan regionale en culturele identiteiten? Flevoland, een provincie met een sterke identiteit, heeft berekend dat zij in de nieuwe constellatie hoogstens 5 van de 55 statenleden zal krijgen.

Ik kom op het tweede punt: de gevolgde procedure voor opschaling van de Randstadprovincies. Al snel na zijn aantreden kondigde de minister aan dat de eerste provinciefusie al begin 2015 rond zou zijn. De minister is daar terecht van afgestapt.

De heer **Engels** (D66): Excuus, ik ben een beetje laat, maar u verraste mij met de overgang naar het tweede punt. U sprak over het verzet van decentrale overheden tegen opschaling, kort samengevat. U hebt dit geïllustreerd aan de hand van een casus, namelijk de voorgenomen fusie binnen de Noordvleugel. Ik was nieuwsgierig naar de opvatting van de CDA-fractie. In welke mate is er binnen de decentrale overheden verzet in het algemeen tegen het verhaal dat opschalingen kunnen bijdragen aan het oplossen van problemen? Kan de CDA-fractie daarvan een beeld schetsen? Ik had namelijk verwacht dat er een beeld zou komen.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): De onderzoeken die zijn uitgevoerd en die concrete cijfers hebben opgeleverd, betreffen onderzoeken naar de drie Noordvleugelprovincies. Van andere provincies is duidelijk dat zij er niet voor voelen. Bij mijn weten zijn daarover geen cijfermatige onderzoeken gepubliceerd, maar het is voldoende dat er in dit vroege stadium, dit prestadium, al weerstand bestaat tegen de plannen.

De heer **Engels** (D66): Bij decentrale overheden gaat het om provincies maar ook om gemeenten. Er zijn plannen om op lokaal niveau tot opschaling te komen, hoe dan ook. Hoe leeft dit bij die gemeenten zelf? Wat is daarover het beeld van de CDA-fractie?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ik kom daar straks nog over te spreken, als ik het zal hebben over de gemeenten. Ons uitgangspunt is dat opschaling van onderop moet komen. In dit geval hebben wij niet alleen te maken met een proces van bovenaf, maar ook nog eens met massieve weerstand van onderop. Wij zeggen: in dat geval moet je niet beginnen met zo'n operatie.

Ik was gebleven bij het tweede punt, de gevolgde procedure. Ik had verteld dat de minister van zijn voornemen was afgestapt om al in 2015 de fusie rond te krijgen en dat de datum nu ligt in 2016. In de brief van 4 juni jongstleden geeft de provincie Flevoland een overzicht van de welhaast onoverkomelijke uitvoeringsproblemen die deze tijdhorizon oplevert, met twee statenverkiezingen in negen maanden. Afgezien van de extra kosten die dit met zich meebrengt, is dit tijdpad volgens de provincie ook bestuurlijk, politiek en maatschappelijk niet acceptabel. De provincie heeft dit in een tiental punten toegelicht. Omwille van de tijd zal ik die nu niet noemen. Kent de minister deze bezwaren en, zo ja, hoe staat hij hier tegenover? Ik verzoek de minister in te gaan op elk van deze tien punten.

Het derde punt betreft de kosten. De opschaling én de decentralisatie dienen een bezuinigingsdoelstelling. Het is dan een beetje wrang dat hierover zo veel onduidelijkheid bestaat. Op kosten van volksvertegenwoordigers en bestuurders wordt bespaard en ook het bestuur wordt efficiënter volgens de minister. Wij moeten ons echter niet rijk rekenen. Volgens de eerdergenoemde brief van de provincie Flevoland schat de minister de kosten van de "verstoring van

het bestuurlijk evenwicht" veel te rooskleurig in. Afgezien van allerlei andere niet verdisconteerde kosten, komt de provincie uit op 200 miljoen euro, waar de minister uitkomt op 100 miljoen. Kan de minister hierop reageren? Waarop is de aanname van de kostenbesparingen gebaseerd? Tegenover de inschattingen van de minister staan evenveel studies waarin ernstig wordt getwijfeld aan het realisme van bezuinigingen. Als bezuiniging een mededoelstelling is, moet er naar het oordeel van mijn fractie een gedegen beeld zijn van de kosten en baten.

Het lijkt aannemelijk dat door opschaling ook het karakter van de lokale volksvertegenwoordiging verandert: van een op ideeën over het algemeen belang gebaseerde volksvertegenwoordiging naar een volksvertegenwoordiging die de eigen dorpsbelangen veiligstelt. Heeft de minister hierover gegevens van heringedeelde gemeenten? De verkiezingsopkomst in kleinere gemeenten is groter dan in grote. Opschaling komt de democratie dus niet ten goede. In heringedeelde gemeenten tekent zich bovendien een kloof af tussen grotere en kleinere gemeenten die zichtbaar wordt in de toedeling van publieke voorzieningen. Nieuwe prestigeprojecten vallen doorgaans grotere kernen toe.

Ik kom op het vierde punt, de decentralisatieoperatie. Het is een operatie die zijn weerga niet kent, noch qua inhoud, noch qua tijdpad. Zowel de Rfv als de Algemene Rekenkamer heeft gewezen op de randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn om dit project enige kans van slagen te bieden. Omwille van de tijd som ik die hier niet op. Wat is de reactie van de minister daarop? Kan hij ook reageren op het interview met de Nationale ombudsman waarin deze chaos voorspelt en daarom die grootschalige operatie onverantwoord vindt? Waarom dit toch doen en ook zo snel, als de kans op mislukken levensgroot op de loer ligt? De Rfv wijst ook expliciet op weerstand en onbegrip bij burgers, vanwege de combinatie van een paradigmashift, namelijk van rechten naar voorzieningen, en een bezuinigingsdoelstelling. Wat is hierop de reactie van de minister?

Hoe kan de minister trouwens opschaling van gemeenten bepleiten en tegelijkertijd de terugkeer van wijk- en dorpsraden? Betekent dit niet gewoon dat opgeschaalde gemeenten niet dicht genoeg bij de bewoners staan? Bovendien is naar ons idee de grote opgave in het binnenlands bestuur de grotestedenproblematiek. Het lijkt erop dat discussies daarover nu uitmonden in herindelingen voor juist kleine gemeenten. Welk probleem wordt daarmee opgelost?

Ik kom op mijn vijfde punt. De visie op het openbaar bestuur is eigenlijk alleen een document over, of misschien tegen, decentraal bestuur. De rol van de centrale overheid blijft onbesproken en op de Europese impact op de relatie tussen de overheidslagen wordt evenmin inhoudelijk ingegaan. Ook het IPO wijst daarop. Een belangrijke vraag die opdoemt voor mijn fractie luidt als volgt. Hoe ziet de minister in de toekomst de rol van de centrale overheid? Is het juist dat de centrale overheid nauwelijks meer een rol heeft, nu veel klassieke nationale bevoegdheden naar Brussel zijn gegaan, grote infrastructurele bevoegdheden bij de provincie liggen en met de decentralisatieoperatie belangrijke taken bij de gemeenten belegd moeten worden? Mijn fractie heeft behoefte aan een gedegen visie hierop. Is de minister bereid deze te presenteren? Zo ja, op welke termijn?

De minister draagt na de decentralisatie slechts stelselverantwoordelijkheid en hij kan geen sturing aan de uitvoering geven? Hoe kijkt de minister aan tegen de "regelreflex" die doorgaans optreedt na incidenten en die de beleidsvrijheid van de decentrale besturen beperkt? Onduidelijk is voor ons welke opvattingen de minister heeft over de openheid en de geslotenheid van decentrale huishoudingen en het gebruik van autonome bevoegdheden. Kan de minister zijn opvatting hierover verhelderen, zowel in relatie tot de provincies als tot de gemeenten?

Last but not least: het eigenlijke doel van de opschalingen, mede in relatie tot de decentralisatie. In de visienota wordt een grote stap gezet van het signaleren van een aantal relevante ontwikkelingen naar de conclusies van het regeerakkoord. Te grote stappen. De nota schiet naar ons oordeel te snel van een gesignaleerde trend naar een structuuroplossing, een oplossing die bovendien achterhaald is: schaalvergroting. Of, zoals in de IPO-brief wordt gesteld: "Het in samenhang weergeven van de voorstellen uit het regeerakkoord [levert] niet meteen ook een samenhangende visie op."

Ik geef een paar argumenten waarom zo'n grote stap een valkuil kan blijken te zijn. Ik heb deze ook beluisterd in de reacties van verschillende instanties. Er wordt nu zowel tussen provincies als tussen gemeenten naar tevredenheid samengewerkt. Er is een open systeem nodig dat op nieuwe vragen van samenwerking flexibel kan reageren. Het is onduidelijk waarom een opgeschaalde provincie krachtiger is, ook in relatie tot gemeenten. Grensproblemen blijven altijd bestaan, ook na opschaling. Zo wees de provincie Noord-Holland erop dat er net als met Flevoland ook met Zuid-Holland allerlei afstemmings- en samenwerkingsproblemen zijn. Het IPO wijst erop -- ik parafraseer -- dat maatschappelijke vraagstukken ook door zogenaamde "grensontkennende" samenwerking kunnen worden opgelost en dat inhoudelijke thema's leidend zijn bij die samenwerking, waarbij niet alleen overheden maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken zijn, zelfs buiten de landsgrenzen. Voor opschaling van gemeenten zijn vele andere alternatieven van samenwerking die de ratio van de inhoud volgen. Verder hebben de gemeenten de mogelijkheid om expertise onder te brengen bij andere gemeenten of provincies, of om ambtelijke expertise elders in te kopen, waardoor het eigen lokale bestuur kan blijven bestaan.

De heer **Koole** (PvdA): Mevrouw Van Bijsterveld zegt dat opschaling een achterhaald idee is en dat samenwerkingsverbanden wellicht beter zijn dan

een groter geheel. Begrijp ik haar goed dat zij opschaling überhaupt afwijst? Of laat zij ruimte voor opschaling van onderop die door inhoud gedreven is? Zo'n opschaling kan wel degelijk een oplossing zijn voor problemen die zich voordoen. Is opschaling of schaalvergroting altijd verkeerd of hangt dat van de omstandigheden af? Ziet mevrouw Van Bijsterveld een rol voor de overheid in geval van schaalvergroting die gedreven wordt door de inhoud?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ik ben blij met deze vraag. De CDA-fractie ziet opschaling niet per definitie als verkeerd, onder alle omstandigheden en voor alle bestuurslagen. Voor opschaling is het in ieder geval belangrijk dat die van onderop moet komen en door inhoud gedreven is. Wij vinden het belangrijk dat vragen over samenwerking niet leiden tot een pavlovreactie en een discussie over schaal en herindeling. Schaalvergroting hoeft dus niet onder alle omstandigheden afgewezen te worden. Tussen het signaleren van een vraagstuk of een probleem en de opschaling als eindoplossing zitten nog heel veel stappen. Naar ons idee gaat de minister te snel over van het schetsen van enkele inderdaad relevante ontwikkelingen naar zijn eindconclusie van opschaling.

De heer **Koole** (PvdA): Dan mag ik concluderen dat de algemene uitspraak dat schaalvergroting achterhaald is, wordt teruggenomen.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Schaalvergroting is in veel gevallen inderdaad achterhaald. Ik zeg niet dat die altijd achterhaald is, maar in veel gevallen wel. Vaak is er immers behoefte aan flexibele samenwerking, zoals ik zojuist heb geschetst. Bij die samenwerking zijn niet alleen overheden betrokken maar ook maatschappelijke organisaties en bedrijven.

De heer **Engels** (D66): Ik borduur hier even op voort. U hebt anders dan over opschaling heel positief gesproken over samenwerking. Ik heb in uw betoog niet gehoord dat de CDA-fractie kennis heeft genomen van structurele problemen die zich blijkens vele onderzoeken in de samenwerking voordoen. Het is nog maar de vraag of samenwerking onder alle omstandigheden ook geen achterhaalde oplossing is. Hebt u een beeld van de nadelen die aan samenwerking zijn verbonden? Hoe beoordeelt uw fractie dat?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ik ben ervan op de hoogte dat sommige gemeenten samenwerking inderdaad als een nadeel zien. Daarover is onlangs een rapport verschenen. Er zijn echter ook veel gemeenten die juist voordelen zien in samenwerking. Ook de VNG ziet duidelijk voordelen. De conclusie is zeker niet eenduidig. Er zijn bovendien veel vormen van samenwerking en er zijn voor kleine gemeenten die denken dat ze niet adequaat zijn toegerust voor bepaalde taken, mogelijkheden om bijvoorbeeld met behulp van ambtelijke expertise die ze elders kunnen inkopen -- ze kunnen ook poolen met andere gemeenten -- deze taken toch uit te voeren, met behoud van hun zelfstandigheid. Samenwerking is dus een containerbegrip waar verschillende vormen onder vallen.

De heer **Engels** (D66): Mij is ook bekend dat veel, vooral kleine gemeenten zeer enthousiast zijn over samenwerking, maar niet over opschaling. Ze willen namelijk niet opschalen. Dat is hun uitgangspunt. Zijn de slagkracht van samenwerkingsverbanden, de politieke controle, de democratische legitimatie en het gebrek aan transparantie voor de CDA-fractie geen argumenten om met iets minder enthousiasme over samenwerking te spreken en iets evenwichtiger naar mogelijke andere oplossingen te kijken? Dat is de achtergrond van mijn vraag.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Een van de voordelen van samenwerking is dat je verschillende, op inhoud gestuurde patronen van samenwerking kunt hebben. Natuurlijk kunnen daar nadelen aan kleven, maar er zitten zeker ook voordelen aan, vooral als samenwerking de inhoud volgt. Er zijn voorbeelden bekend van gedifferentieerde samenwerking, waarbij je op sommige terreinen samenwerkt met de ene gemeente en op andere met de andere gemeente. Nogmaals, het begrip "samenwerking" is een ruim begrip. Ik versta er bijvoorbeeld ook het inkopen van ambtelijke expertise onder. Het grote voordeel daarvan is dat het lokale bestuur van burgemeester, wethouders en gemeenteraad dicht bij de burgers blijft.

De heer **Engels** (D66): Dit is precies het beeld waarvoor veel gemeentebestuurders angstig zijn. Is het niet een heel rare oplossing om vanuit de wens om zelfstandig te blijven en een volwaardige politieke gemeenschap met een volwaardige gekozen vertegenwoordiging, al je ambtelijke taken onder te brengen bij een andere gemeente? Ziet u daar niet een nadeel in? Waar gaat zo'n gemeente dan nog over en waar gaat zo'n gemeenteraad dan nog over als je alles buiten de deur hebt geplaatst? Ik vind dat toch een anachronisme.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Daar heb ik het nu juist niet over. Ik zeg niet dat alles buiten de deur wordt geplaatst. In de meeste gevallen is dat ook niet aan de orde. Je kunt je voorstellen dat je juist in kleinere gemeenschappen geen problemen hebt zoals je die in de grote steden wel tegenkomt. Als zo'n probleem zich incidenteel voordoet, is het logischer om een grotere gemeente of de provincie om ondersteuning te vragen dan om al bij voorbaat gemeenten op te schalen tot constructies die verder van de burgers afstaan. Het idee van alles onderbrengen, voor alle gevallen, hoeft zeker niet aan de orde te zijn.

Ik kom op het laatste deel van mijn bijdrage. Gedeeltelijk ben ik hierop al ingegaan in interruptiedebatten. De CDA-fractie wil met het voorgaande zeker niet zeggen dat er nooit iets hoeft te veranderen in het openbaar bestuur. Maar wij zien veranderingen in de structuren als het

sluitstuk van een natuurlijke ontwikkeling die in de praktijk is gegroeid en vervolgens wordt geformaliseerd. Wij zien het niet als een besluit dat tegen de wil van de betrokkenen en tegen natuurlijke trends ingaat en dat de weg naar verdere, vaak innovatieve ontwikkelingen afsluit. Kan de minister over de megaprovincies toezeggen dat hij geen onomkeerbare stappen zet, voordat een eventuele wet tot stand is gekomen?

Voor ons is het startpunt de samenleving zelf; de overheid is daaraan dienstbaar. Zoals de VNG zegt: "Decentralisaties vergen een andere overheid, geen grotere overheid." Bestuurskracht is niet hetzelfde als schaalvergroting. Als er noodzaak is, onderdelen van het openbaar bestuur te doordenken, moeten ze ook echt doordacht worden. Dat vraagt om meer dan alleen een argumentatie bij een eindconclusie die al vaststaat. Het openbaar bestuur, en ook een goed ingericht openbaar bestuur, is kostbaar. Het is geen speeltje.

*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Vandaag debatteren we over een nota van minister Plasterk, getiteld Bestuur in samenhang, de bestuurlijke organisatie van Nederland. De nota is gemaakt op verzoek van deze Kamer, die op 11 december vorig jaar, naar aanleiding van de algemene politieke beschouwingen, met algemene stemmen de motie-Kox aannam. In die motie wordt de regering gevraagd om een integrale visie op de modernisering van de bestuurlijke organisatie van Nederland. Laat ik beginnen met een compliment. De nota ziet er prachtig uit: mooi papier en fraaie foto's, welhaast een glossy. Er is duidelijk werk van gemaakt. En als ik vandaag kritisch ben over de inhoud: aan de vorm heeft het niet gelegen.

Maar als we door de fraaie verpakking heen kijken, is het toch een kale bedoening die de minister ons presenteert. En dat terwijl hij er toch echt de tijd voor heeft genomen. Tijdens de algemene beschouwingen wekte de minister-president de indruk dat de uitvoering van de motie een fluitje van een cent zou zijn. Het regeerakkoord omvatte immers allerlei concrete plannen en het ging er nu om, de achterliggende samenhang nog even op te schrijven en daar dan een nietje doorheen te slaan. Maar hierin was onze minister-president, zoals zo vaak, net even iets te optimistisch. Deze Kamer moest vier maanden wachten en twee keer een rappel aan de minister sturen voordat de nota er was. Nog eens twee maanden heeft het geduurd voordat we er vandaag over kunnen spreken met de minister. Goed werk heeft tijd nodig, maar met alle vriendelijkheid die ik wil tonen, kan ik deze nota geen "goed werk" noemen. En ik ben niet de enige.

Het Interprovinciaal Overleg duidt het langverwachte werkstuk van de minister als "veel nota, weinig visie". Gedeputeerde Staten van Flevoland spreken over "een tunnelvisie" en de burgers van die provincie zien geen enkel heil in de visie van de minister. En dat terwijl hij op inspraakavonden, zoals die in de Noordoostpolder, nog zo had beloofd goed naar de bevolking en de lokale en provinciale bestuurders te zullen luisteren. Nu vond ik het al weinig sjiek dat op dezelfde avond waarop de polderbewoners hun gedachten aan de minister ventileerden, wij zijn afgeronde visiedocument al per mail toegezonden kregen. En na lezing van de nota wist ik dat velen zich in het ootje genomen zouden voelen. Begrijpt de minister dat gevoel?

Kan de minister aangeven waarom hij eerst zo lang nodig had om zijn visie op papier te krijgen en waarom hij vervolgens niet de tijd nam om de inspraakreacties adequaat te verwerken? Mogen wij uit de gang van zaken misschien afleiden dat er feitelijk een visie bij de voorstellen van het regeerakkoord is gezocht? Voor mijn fractie heeft het in ieder geval die schijn gewekt. Die plannen van het regeerakkoord waren toch eerder op uitruil dan op inzicht gebaseerd? Het Interprovinciaal Overleg stelt al dat "het in samenhang weergeven van de voorstellen uit het regeerakkoord niet meteen ook een samenhangende visie oplevert". Klaarblijkelijk is dat een citaat dat blijft hangen, want collega Van Bijsterveld haalde het daarnet ook al aan. Het idee dat de concrete plannen vóór de visie kwamen werd bij ons versterkt doordat de inkt van de visienota nog niet droog was toen de minister besloot zijn plannen om de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht samen te voegen met een jaar uit te stellen. Welk voortschrijdend inzicht dat nog niet verwerkt was in de visienota leidde tot deze beslissing? En waarom komt de minister daags voor dit debat met zijn Noordvleugelwetsvoorstel en het afschaffen van de Wgr-plusregio's? Ziet het er zo niet allemaal wat al te chaotisch uit?

Nederland kent een structuur die gaandeweg gegroeid is. Nederland is inderdaad een land waarvan de huidige grenzen en grootheden soms worden bepaald door middeleeuwse twisten tussen graven. Dat zeg ik de minister na, maar dan zonder het cynisme waarmee hij deze opmerking gepaard liet gaan. We hebben een inrichting die volgt uit onze geschiedenis. Een geschiedenis met een bevolking die vaak wars is van al te veel gecentraliseerde macht maar ook een geschiedenis van langzaam gegroeide eenheid. We zijn één land met een Grondwet die zegt dat iedereen, waar hij ook woont, gelijk is voor de wet.

Hoewel alles zich slechts langzaam ontwikkelt, verandert de inrichting van onze staatsbestel wel. Dat wij vandaag hier vergaderen in het huis waar vroeger de Staten van Holland bijeenkwamen, later de adel van Nederland en België en de nu de senaat: het kenmerkt de veranderingen die ons staatsbestel door de eeuwen heen heeft doorgemaakt. En dat op de Mauritstoren, mede door toedoen van René van der Linden, tegenwoordig geregeld ook de blauwe vlag met gele sterren wappert, laat zien dat niet alles blijft zoals het was. In 1900 telde ons land nog 1.121 gemeenten, nu doen we het met 408, die op allerlei manieren met elkaar samenwerken. En onlangs nog schaften we de deelraden van Amsterdam en Rotterdam af.

Ons openbaar bestuur past zich aan aan veranderende omstandigheden, maar gelukkig niet

meteen aan alle grillen van elke regering. Van de plannen van het vorige kabinet, die met veel bombarie waren aangekondigd, om te komen tot één Randstadprovincie en de Eerste en Tweede Kamer met een derde te kortwieken, is na de val van Rutte I niets meer vernomen. Eerdere provinciale herindelingen hebben ook alleen plaatsgevonden in de hoofden van soms al te ambitieuze bestuurders. Dat lijkt mijn fractie maar beter ook: wij vonden veel van die voorstellen getuigen van een visie die "even lui als loos" was, om het maar eens in de woorden van Thorbecke te zeggen.

Hoe nu vandaag te oordelen over de visie die dit kabinet op het openbaar bestuur presenteert? Wel, dat is moeilijk omdat die visie, zoals gezegd, ontbreekt. Met het achter elkaar zetten van plannen creëer je nog geen samenhangende visie. En zelfs als de minister die wel ziet in zijn voorstel, dan missen we in ieder geval elementaire delen van het openbaar bestuur. Geen woord over hoe wij in de toekomst zouden moeten omgaan met de nieuwe Europese realiteit: ons land maakt deel uit van een samenwerkingsverband dat zich meer en meer ontwikkelt tot een hechtere monetaire, economische en politieke unie. Dat heeft zo zijn gevolgen, denk je dan. Maar de minister zwijgt er vrijwel over, terwijl onze provincies op eigen kracht in Brussel lobbyen om daar soms een gewillig oor te vinden bij de Europese Commissie, die in de regio's een bondgenoot vermoedt in zijn strijd tegen de nationale staatsmacht, en terwijl sommige gemeenten, opgeschaald en wel, in samenwerkingsverbanden weer provincievrije zones hebben gecreëerd om zelf over hun geld en infrastructuur te kunnen beschikken, en in Brussel rondlopen om te zien wat daar dan weer te halen valt.

Weinig woorden wijdt de minister in de nota aan wat toch doorgaans als het belangrijkste niveau van het openbaar bestuur wordt gezien: het nationale niveau. Collega Van Bijsterveld refereerde daar ook aan. Mijn fractie is benieuwd waarom de regering heeft besloten om het nationale niveau geheel en al in haar plannen te ontzien. Waarom bijvoorbeeld geen visie op de toekomst van ons bicameraal stelsel, waar de afgelopen tijd zo veel om te doen is? Als we een van de regeringspartijen mogen geloven, zou ons huidige stelsel weleens zijn beste en langste tijd hebben kunnen gehad. Of de regering deze inzichten deelt, lezen we niet. Ik vraag de minister of we wellicht nog een tweede deel van de visie te zien krijgen, waarin de regering wel ingaat op mogelijk noodzakelijke aanpassingen van onze nationale bestuurslaag.

Een van de kernproblemen van ons openbaar bestuur is dat elke inhoud eigenlijk op iedere vorm kan. We kennen in Nederland een veelheid aan vormen: territoriaal bestuur, functioneel bestuur, deconcentratie, verlengd lokaal bestuur naar boven en beneden en publiek-private samenwerking. Daarmee kun je naar believen schuiven. Dat gebeurt ook regelmatig: de jeugdzorg ging de afgelopen jaren van het Rijk naar de provincie en als het aan de minister ligt binnenkort naar de gemeenten. Maar dat veel voorzieningen op verschillende niveaus kunnen worden uitgevoerd, maakt niet elk niveau even goed of waarschijnlijk. In de visie van de regering wordt dit vraagstuk echter helemaal niet geproblematiseerd. Waarom gaan we precies wát decentraliseren en waarom kiest de regering voor de beleidsterreinen waarvoor zij heeft gekozen? Het wordt uit de visienota niet duidelijk. Bij sommige taken kan mijn fractie zich decentralisatie best goed voorstellen, maar bij andere voorstellen hebben we onze twijfel. Dat geldt des temeer als decentralisatie gepaard gaat met grootschalige bezuinigingen. In die context waarschuwt de Raad voor het Openbaar Bestuur dat het gelijkheidsbeginsel dat bijvoorbeeld leidend is in de zorg, onder druk kan komen te staan wanneer de AWBZ naar de gemeenten gaat. Sommige plaatsen zullen dan meer gaan aanbieden dan andere, wat de ongelijkheid tussen burgers zal vergroten. Is de minister bereid om voor elk terrein dat hij wil decentraliseren te beargumenteren waarom dit nu precies op het lokale niveau moet en waarom het daar het best geborgd is?

Een van de meest omstreden voorstellen van dit kabinet is het plan om tot vijf landsdelen te komen in plaats van de huidige twaalf provincies. Mijn fractie is benieuwd waarom de regering hiervoor kiest. Wie zit hier nu precies op te wachten? Is er niet eerder meer behoefte aan schaalverkleining dan aan schaalvergroting? Collega Van Bijsterveld roerde dit onderwerp ook al aan. Het argument dat impliciet in de visienota lijkt vervat, is dat opschaling leidt tot efficiencyvoordelen. Maar hoe de bewijsvoering hier loopt, wordt nergens duidelijk gemaakt. Op welke terreinen waarop de provincies nu taken en bevoegdheden hebben, is er nu sprake van effiencyvoordelen als wij gaan samenvoegen tot landsdelen? En hoe komt de regering precies tot de 70 miljoen aan bezuinigingen die zij inboekt? De provincies komen niet veel verder dan een kleine 13 miljoen. Hoe verklaart de regering dat grote gat tussen haar eigen berekeningen en die van de provincies?

Daarnaast goochelt de minister in de memorie van toelichting die hij gisteren bij de Noordvleugelplannen liet verschijnen met het nodige wetenschappelijke en bestuurskundige onderzoek. Dat wijst echter geenszins in dezelfde richting, hoewel de memorie van toelichting dat wel doet vermoeden. Opmerkelijk en het bestuderen waard is de analyse van Henri de Groot, hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en betrokken bij het CPB-onderzoek Stad en land. De Groot concludeert dat als we kijken naar het bestaande huis van Thorbecke en dat afzetten tegen nu vanuit economisch perspectief optimale indelingen, de conclusie niet anders kan zijn dan dat de huidige provincies te groot zijn, in plaats van te klein. In termen van ruimtelijke en economische ordening moet volgens De Groot een regio zich functioneel samenhangend positioneren in een Europees perspectief. Dan hebben bijvoorbeeld Amsterdam, Purmerend en Almere wel degelijk van alles met elkaar te maken, maar Amsterdam en

Den Helder, laat staan Amsterdam en Urk, veel minder. Nu komt de empirische onderbouwing van De Groot mijn fractie goed uit: wij hebben al langer de indruk dat een zinvolle toekomst van de provincies eerder betekent dat ze kleiner moeten worden dan groter. Kan de minister eens uit de doeken doen wat nu precies de economische meerwaarde is van die vijf landsdelen ten opzichte van de huidige structuur en de samenhang die De Groot schetst?

En hoe staat het nu precies met het eindbeeld van de regering? In deze regeerperiode wil de regering slechts één landsdeel vormen. Andere landsdelen komen in een verdere toekomst. Welk tijdsperspectief heeft de minister voor ogen: 2020 of 2025? En hoe verhoudt zich deze planning met een andere uitspraak van de minister dat "2025 in beleidstaal ongeveer hetzelfde is als sint juttemis"? Zijn de minister en ik het in ieder geval met elkaar eens dat Sint Jut niet bestaat? Hoe groot is de kans dat we straks met één superprovincie te maken hebben en negen andere provincies?

De heer **Engels** (D66): Even een eindje terug hield u een betoog over landsdelen. U hebt empirisch onderzoek gevonden dat goed uitkomt. Dat hebben wij allemaal. Uw stelling is dat wij de bestuurlijke schaal juist moeten verkleinen. Wij zien ook een heel sterke ontwikkeling naar landsdelige samenwerking, niet alleen in Brussel maar ook op nationaal niveau. Kunt u vanuit de SP-fractie aangeven hoe nu de ene trend die u ziet, dat wij eigenlijk op regionaal of op provinciaal niveau de schaal zouden moeten verkleinen, zich verhoudt tot de kennelijke behoefte voor provincies om op landsdelig niveau op heel veel terreinen samen te werken? Die twee lijken niet met elkaar in overeenstemming. Daarop moet ook een antwoord komen, lijkt mij zo.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dat lijkt mij ook. Ik kom zo op ons antwoord. Misschien kan de minister in zijn beantwoording aangeven hoe hij dit ziet. Inderdaad zien wij verschillende trends in het bestuur. Volgens mij is dat ook niet nieuw. Het zijn trends die soms tegen elkaar inwerken. Het is natuurlijk de vraag welke trend en waar je de organisatie wilt versterken. Als het gaat om de democratie, dan denk ik dat die het best zo dicht mogelijk bij de burgers kan worden georganiseerd. Naar mijn mening is het een van de problemen met de grote landsdelen dat daar de democratie weleens het kind van de rekening zou kunnen worden. Dan zou je misschien allerlei schaalvoordelen kunnen inboeken, die je dan weer verliest doordat je de kleinere provincies niet meeneemt in de afweging, maar uiteindelijk zit het cruciale onderscheid misschien niet in de efficiency maar in de democratie. Die is voor ons leidend.

De heer **Engels** (D66): Nu begint u over democratie. Dat is een belangrijk punt, ook als je hebt over samenwerkingsverbanden, bij het democratische karakter waarbij heel veel vraagtekens worden gezet. Dat ga ik nu niet uitwerken. Wij zien nu de landsdelige samenwerking. Daarin is de democratische inbreng van gekozen organen minimaal. De vraag is hoe uw fractie dan democratie definieert. Is er een automatisch verband tussen de omvang van een bestuursorgaan, en dus ook wellicht de omvang van een volksvertegenwoordigend orgaan, of gaat het er uiteindelijk om, op welke schaal je ook functioneert en hoe je het ook indeelt, dat een bestuurlijk lichaam moet worden bestuurd met aan het hoofd een direct gekozen volksvertegenwoordigend orgaan? Is dat in een representatieve democratie niet het belangrijkste kenmerk om het democratisch gehalte te kunnen beoordelen?

De heer **Vliegenthart** (SP): Er zijn maar weinig dingen die automatisch zo zijn, dus ik kan alleen maar zeggen dat de heer Engels daarin natuurlijk gelijk heeft. De vraag of de schaal er echt helemaal niet toe doet en of het per definitie waar is dat je alles inderdaad op veel grotere schaal kunt organiseren als je maar een direct gekozen volksvertegenwoordiging hebt, durf ik zeer te betwijfelen. Dat durf ik te betwijfelen als het gaat om de eerste overheid op lokaal bestuur, waar ik de indruk heb dat lokale gemeenschappen vaak op gespannen voet staan met de plannen om gemeenten samen te voegen. Ik heb zelfs de indruk dat dat bestaat in een provincie als Flevoland, waar mensen zich door de jaren heen en door het nieuw gewonnen land dat letterlijk is veroverd op de zee een eigen identiteit hebben aangemeten. Collega Van Bijsterveld wees er al op dat dit zich slecht verhoudt met grote plannen tot samenvoeging, die inderdaad niet van onderop komen maar die nu op de tekentafel revolutionair worden bedacht, maar waarvan het maar zeer de vraag is of er draagvlak voor is. Dat lijkt mij het cruciale punt. Dus ja, een gekozen volksvertegenwoordiging is een conditio sine qua non, maar het is niet voldoende.

De heer **Koole** (PvdA): De laatste opmerking maakt het toch wat duidelijker. Ik liep al naar de microfoon. Daarvoor werd gezegd dat bij al deze plannen de democratie cruciaal is. Vindt de heer Vliegenthart nu dat elk niveau goed is, of dat nu een kleine provincie is volgens de heer De Groot of een grotere provincie, zolang er maar een volksvertegenwoordiging op dat niveau is?

De heer **Vliegenthart** (SP): Nee, ik heb gezegd dat dit een conditio sine qua non is, dus je hebt het nodig. Het is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde, zoals wij in de politicologie tegen elkaar zouden zeggen.

De heer **Koole** (PvdA): Die begrijp ik helemaal! Maar vervolgens verzet u zich dan tegen het idee dat er naast lagen waar wel een volksvertegenwoordiging is toch ook andere lagen kunnen bestaan, functionele samenwerkingsverbanden, waar die volksvertegenwoordiging er niet is, of wijst u dat in beginsel af? Je zou namelijk ook een opvatting van democratie kunnen hebben waarbij naast een kern

van wat ik net schetste, lagen met een volksvertegenwoordiging, ook een democratie wordt vormgegeven die wat meer richting checks and balances gaat. Dat is iets anders dan per se altijd op ieder niveau een volksvertegenwoordiging te verlangen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Theoretisch kan alles, ook dat zal de heer Koole met mij eens zijn. Maar laten wij kijken naar wat wij in de praktijk hebben. Zo hebben de stadsregio's een groot probleem als het gaat om hun democratische vertegenwoordiging, hun transparantie, het toezicht van direct gekozen volksvertegenwoordigers op het functioneren. Dus ik zou niet willen zeggen dat het nooit en te nimmer zou kunnen, maar ik denk wel dat wij in de bestaande praktijk zien dat er altijd spanning ontstaat en dat die spanning vaak steeds groter wordt, hoewel wij die eigenlijk zouden moeten verminderen. Ik heb zeer grote twijfel of dat nu met de plannen die deze minister presenteert gaat lukken.

De **voorzitter**: U kunt uw betoog vervolgen.
**

De heer **Vliegenthart** (SP): Daarnaast is mijn fractie benieuwd hoe het nu de komende jaren moet met de aankomende Provinciale Statenverkiezingen en de daarop volgende verkiezingen van de Eerste Kamer in 2015. Ziet mijn fractie het goed dat de Staten die in 2015 in Noord-Holland, Utrecht en Flevoland worden gekozen slechts negen maanden zullen zitten en tot hun voornaamste taak hebben om de nieuwe Eerste Kamer te kiezen? Wat zouden de gevolgen daar volgens de minister van kunnen zijn op het moment dat het wetsvoorstel dan nog niet door de senaat is? Leidt dat niet tot rare toestanden? Graag een reactie van de minister.

Naast de creatie van de landsdelen is de gemeentelijke opschaling een tweede hoofdbestanddeel van de visienota van de regering. Een bestanddeel dat burgers waarschijnlijk meer raakt dan de provinciale herindeling. In het verleden hadden wij hier volle tribunes als gemeenten tegen hun zin werden samengevoegd of opgeslokt. In het regeerakkoord heeft de regering haar ambitie neergelegd: de ideale gemeentelijke schaal is 100.000 inwoners. In de visie lijkt die ambitie te zijn losgelaten. Klopt het dat de regering nu geen kwantitatieve criteria meer hanteert voor gemeentelijke samenvoegingen? En hoe verhoudt de visie van de regering zich met de opstelling van de vorige regering dat gemeentelijke samenvoegingen alleen van onderop, uit de gemeenten zelf, zouden moeten komen? Kan de minister concrete punten van verschil noemen tussen de opvattingen van zijn voorganger en zijn eigen opvattingen, voor zover die er zijn? Welke criteria gelden er in de toekomst voor gemeentelijke samenvoegingen en waarop zijn die dan gebaseerd?

De regering pleit ervoor dat er meer bevoegdheden naar de gemeenten gaan. Daar komt op het eerste gezicht ook veel geld bij. Op dit moment bedragen de begrotingen van de Nederlandse gemeenten samen een kleine 20 miljard euro. Daar komt een bedrag van 16 tot 17 miljard euro bij in het kader van de decentralisatie. Dat betekent dus dat de gemeentelijke begrotingen verdubbelen. Dat is een heel stevige operatie. Dat vraagt toch om stevige democratische inbedding, zou mijn fractie denken. Ik hoop dat collega Koole, die mij op dit punt daarnet een vraag stelde, ook in zijn termijn hierover iets kan zeggen. Is de minister het daarmee eens en hoe verhoudt zich dat dan met de steun die de regering uitspreekt voor het verminderen van het aantal gemeenteraadsleden door de dualiseringscorrectie in het initiatiefvoorstel-Heijnen? Deze is door de minister alvast ingeboekt. We hebben het er over twee weken uitgebreid over, maar dit komt mijn fractie toch bijzonder vreemd voor: decentraliseren en bevoegdheden en geld overbrengen naar gemeenten enerzijds en op hetzelfde moment de gemeentelijke democratie kortwieken anderzijds. Hoe ziet de regering dat?

De regering spreekt tegelijkertijd over de noodzaak dat gemeenten in toenemende mate gaan samenwerken, maar de Wgr en de Wgr-plus moeten wel worden opgeheven. Hoe verhouden deze twee zaken zich tot elkaar? Kan de minister daar eens op ingaan? Wat is verder het concrete belang van de BDU-gelden in deze context? Het lijkt er toch op dat hier een aantal zaken door elkaar zijn gaan spelen. Provincies azen op het geld voor het ov, de grote steden willen daar graag zelf greep op houden in de stadsregio's of de stadsmetropolen. In het persbericht "Kabinet heft plusregio's op" dat de minister gisteren publiceerde, nodigt de minister de provincies en de gemeenten uit om in overleg te treden. Mijn fractie heeft de indruk dat de grote steden en de provincies juist overhoop liggen over deze vervoersgelden. Begrijpt mijn fractie het goed dat het uiteindelijk de provincies zullen zijn die de BDU-gelden krijgen en dat elke vorm van verlengd lokaal bestuur achter het net vist? Wat is hierin nu precies de rol van de minister van Binnenlandse Zaken als coördinator van het openbaar bestuur in dit land? Legt hij de verantwoordelijkheid voor wie het geld krijgt geheel en al bij de staatssecretaris van I&M of doet hij dat zelf? Zo ja, wat gaat de minister dan doen?

Ik zei dat er in de plannen van de regering op het eerste gezicht ook veel extra geld naar de gemeenten gaat. Maar dan zien we de olifant in de kamer over het hoofd. Die wordt door de minister slechts één keer in beeld gebracht in zijn visienota. Ik heb het over de bezuinigingen. Het idee dat het lokale bestuur dichter bij de mensen staat wordt breed gedragen en blijkt ook in veel gevallen te kloppen. Maar de combinatie van decentralisatie aan de ene kant en bezuinigingen en taakstellingen aan de andere kant, maakt het voorstel en de verschillende voorstellen die daaruit voortvloeien buitengewoon en dubieus. Het ondermijnt daarmee naar de mening van mijn fractie ook het maatschappelijk draagvlak. Het lijkt me geen ruige gedachte dat met deze plannen het nationale bestuur en de nationale politiek in Den Haag tegenover het lokale bestuur komen te staan en dat

dit gaat botsen. De bezuinigingen zullen voor het lokale bestuur tot toenemende spanningen leiden.

Op dit moment kampen veel gemeenten al met een slechte financiële uitgangspositie door eerdere bezuinigingen van bovenaf en door de verliezen die zij hebben moeten nemen op hun grondposities. Als ze nu taken op zich moeten nemen, waarbij ze tegelijk stevig worden gekort, wat verwacht de minister dan? En hoe staat het in dit opzicht met de taak van de minister van Binnenlandse Zaken als hoeder van het openbaar bestuur in dit land? Hoe groot is de kans dat de gemeenten de komende jaren nog meer dan anders zullen gaan spreken over de boeman in Den Haag? Ik vrees dat gemeenteraadsleden de eersten zullen zijn die van burgers te horen krijgen wanneer het mis gaat. Welke gereedschapskist heeft de minister dan nog in huis en welke materialen heeft hij daarin zitten? We hebben de afgelopen jaren al gezien dat het aantal weggestuurde wethouders stevig is gegroeid. Het zou mij niet verbazen dat het politiseren en het wegsturen van wethouders op lokaal niveau nog een kwantitatieve en misschien ook wel kwalitatieve sprong zal gaan maken als deze maatregelen doorgaan. Ik vraag me af of dat wijs is en of we daarmee het lokale bestuur daadwerkelijk versterken, zoals in de visienota wordt betoogd.

Volgend jaar zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Idealiter gaan die over lokale politieke thema's. Maar met de plannen die de regering voorlegt, lijken ze tot een referendum te worden over de bezuinigingen en de decentralisatie. Wie een blik op de peilingen werpt, snapt waarom gemeenteraadsleden van de landelijke regeringspartijen zich steeds ongemakkelijker gaan voelen. Dat op zich kan weer een bedreiging voor de stabiliteit van de regering vormen, zo laat het verleden ons zien. Daarom stelt mijn fractie ook voor dat we eerst de minister de kans geven om echt orde op zaken te stellen door een echte visie op de modernisering van het openbaar bestuur uit te werken en aan het parlement en de overige bestuurslagen voor te leggen, vooraleer hij met concreet uitgewerkte plannen komt. Het is laat, maar het is nog niet te laat. Ik hoop dat de minister dat ziet. Anders zal ik in tweede termijn de Kamer vragen om daarover een uitspraak te doen.

De **voorzitter**: De heer Vliegenthart wil nog heel graag een vraag van de heer Engels horen.
**

De heer **Engels** (D66): Ik was aanvankelijk van plan om die niet te stellen, maar na zo'n hartelijke uitnodiging en toen de heer Vliegenthart ook nog over het referendum begon, kon ik niet meer terug, voorzitter.

Het gaat mij om het volgende. De heer Vliegenthart heeft terecht het probleem gesignaleerd van toenemende taken bij afnemende middelen en de risico's die dat op de lokale democratie legt. Die analyse deel ik. Zijn antwoord is blijkbaar dat wij die plannen dan maar niet moeten uitvoeren om de druk weg te nemen. Hoe kijkt de heer Vliegenthart in het hypothetische geval dat die plannen wel doorgaan aan tegen de wens vanuit gemeentebesturen dat het Rijk toch op een wat meer evenwichtige manier omgaat met het door vertalen van bij gedecentraliseerde taken behorende middelen?

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik denk dat de gemeenten uiteindelijk altijd zullen roeien met de riemen die ze hebben. Zo ken ik het lokale bestuur. Lokale politici zullen altijd met hart voor de zaak, welke middelen je ze ook geeft en welke roeispanen je ze ook in handen duwt, proberen tempo en voortgang te maken. Maar de cruciale vraag, die wij vandaag zouden moeten willen beantwoorden, is of dat nu tegelijkertijd kan met die bezuinigingen. Op het moment dat die bezuinigingen worden ingeboekt, ben ik ervan overtuigd dat de gemeenten zullen aangeven wat er nodig is. Maar zo ver zijn wij vandaag niet. Wij zijn vandaag bij de meer principiële vraag die de regering hier in haar visienota neerlegt: wij willen decentraliseren en wij willen fors bezuinigen; gaat dat? Mijn fractie denkt van niet. Ik hoor graag de reactie van de kant van de regering.

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw worstelen wij met de inrichting van het binnenlands bestuur. Bij voortduring is zowel vanuit de wetenschap als vanuit het openbaar bestuur zelf betoogd dat onze bestuurlijke organisatie op een meer adequate wijze de maatschappelijke ontwikkeling moet volgen. Tot dusver zijn daarvoor echter vooral ad-hocoplossingen gerealiseerd, waarmee een structurele en consistente modernisering van met name het decentraal bestuur uit de weg is gegaan. Ik noem hier de Wgr-plus en de veiligheidsregio's als recente voorbeelden van figuren waarmee om praktische redenen is gekozen voor verlengd lokaal bestuur.

Maar met deze incidentele constructies zijn de problemen van bestuurskracht, bestuurlijke drukte en democratische legitimatie alleen maar urgenter geworden. Waarom is het zo moeilijk dit vreugdeloze proces van een steeds weer stagnerende discussie, waarin velen moe zijn geworden van het niets doen, te doorbreken? Blijkbaar houden wij elkaar gevangen in een complex en paradoxaal geheel van institutionele uitgangspunten, functionele behoeften en, niet te vergeten, politiek-bestuurlijke belangen. De al jaren voortslepende discussie over de bestuurlijke inrichting is zo langzamerhand volstrekt gepolitiseerd en kenmerkt zich dan ook door veel herhalingen van zetten. Dat levert inmiddels een aantal herkenbare patronen op.

Wie over schaalvergroting begint, krijgt te horen dat eerst naar een herinrichting van taken en bevoegdheden moet worden gekeken. Wie vervolgens over decentralisatie van rijkstaken begint, krijgt te horen dat eerst naar de bestuurskracht en daarmee de schaal moet worden gekeken. Anderen roepen dan weer onmiddellijk dat

niet opschaling maar samenwerking en taakdifferentiatie bestuurskrachtproblemen oplossen. De reactie daarop is dan weer dat daarmee gemeenteraden buitenspel staan en er bovendien A- en B-gemeenten ontstaan: volwaardige gemeenten en gemeenten met alleen een loket voor burgerzaken.

Het debat is ook gecompliceerd vanwege de gekozen procesgang. Hervormingsvoorstellen volgen niet een stabiel proces waarin vanaf het begin tot aan het eind en los van de politieke context gestructureerd naar een integraal eindresultaat wordt toegewerkt. De in plaats daarvan gevolgde methode om hervormingsplannen in een regeerakkoord vast te leggen, kent dan ook een terugkerende dynamiek.

Als eerste wordt onmiddellijk het verzet van belangenkoepels gemobiliseerd. Dat leidt ertoe dat de minister eerst met een alomvattende visie moet komen, waarvan vervolgens wordt gezegd dat de visie te eendimensionaal is, niet breed en diepgaand genoeg is, een selectieve diagnose bevat en ook nog eens te oppervlakkige analyses bevat. Ik spreek hier in het algemeen. Ik zie de minister al glunderen, maar dat is veel te vroeg! Wat men eigenlijk bedoelt, is dat de visie niet aansluit bij de eigen opvattingen.

Een volgende verdedigingslinie is, ook in het algemeen gezegd, dat de minister niet luistert, waarmee wordt bedoeld dat hij zijn plannen niet aanpast aan het eigen standpunt. Een beproefd tegengeluid is verder het verwijt dat de minister slechts met deeloplossingen komt, waarmee toekomstige ontwikkelingen worden gefrustreerd. Komt de minister wel met een allesomvattend voorstel, dan krijgt hij weer te horen dat hij vanuit de Haagse ivoren toren top-down met blauwdrukken en tekentafelmodellen bezig is. Is de minister dan inmiddels nog niet op de mestvaalt der historie beland, dan krijgt hij te maken met wat mijn hooggeleerde collega Elzinga treffend de strategie van de politiek verschroeide aarde noemt: procedurele vertragingstactieken via eindeloos difficulteren en desnoods filibusteren, het problematiseren van de discussie door er van alles en nog wat bij te slepen, het mobiliseren van verzet via organisaties en burgers, het genereren van ruis door te speculeren over achterliggende motieven, en uiteindelijk terugtrekkende bewegingen van coalitiepartijen in het zicht van de verkiezingen. Ik zie dat dit wordt herkend!

Heeft de minister dit alles met kunst- en vliegwerk doorstaan en lijkt het momentum te worden benut, dan valt het kabinet of is de kabinetsperiode voorbij, zoals de ministers Remkes en Ter Horst is overkomen. De hiermee voortdurende standstillsituatie sluit helaas aan bij hen die alles willen laten zoals het is, omdat daarmee de eigen belangen toch het beste worden gediend. Maar de noodzaak voor een systeemconforme, evenwichtige en consistente herinrichting van het decentrale bestuur is nog onverminderd aanwezig. Een analyse van de sinds het baanbrekende rapport Op schaal gewogen van Geelhoed uit 2002 uitgebrachte studies en onderzoeken en van de ontwikkelingen in het decentraal bestuur zelf levert, samengevat, het volgende beeld op.

Het decentrale bestuur heeft twee hoofdproblemen. In de eerste plaats is dat onvoldoende bestuurskracht om de huidige maar vooral ook toekomstige taken en opgaven volwaardig en vooral ook zelfstandig te kunnen vervullen. De bestuurlijke opgaven zijn omvangrijker en vele malen complexer dan pakweg een halve eeuw geleden. De ambtelijke organisaties van kleinere gemeenten bijvoorbeeld zijn kwantitatief en kwalitatief kwetsbaar vanwege lagere salarisschalen en een gebrek aan vervangingsmogelijkheden.

Maar ook provincies blijken de nodige problemen te kennen bij het realiseren van hun ambities, getuige het voortreffelijke rapport -- ik zat namelijk zelf ook in die commissie -- van de commissie-Hermans over de bestuurskracht van de vier Randstadprovincies. De vele bestuurlijke samenwerkingsvormen, zoals de Wgr, de ambtelijke federatie, het SETA-model, het Finse model, maar ook de landsdelige samenwerking, die allemaal worden bedacht om het gebrek aan bestuurskracht te maskeren, bevestigen deze analyse. Bij de huidige krimpende financiële perspectieven, het gestegen belang van Europa en de toegenomen mondigheid van de burger wint dit probleem aan urgentie.

Het tweede hoofdprobleem is dat van de bestuurlijke dichtheid binnen met name het decentraal bestuur. Mijn fractie ziet met de nodige verbazing dat een aantal provinciale en gemeentelijke bestuurders, maar ook sommige bestuurskundigen en consultants in ronkend en snorkend taalgebruik het samenwerkingsconcept uitventen. Wij horen dan prettig klinkende "feel good"- boodschappen over de creativiteit uitdagende, synergie opwekkende, maatwerk leverende en flexibiliteit biedende arrangementen, die bij uitstek passen in de door bestuurskundigen uitgevonden moderne netwerksamenleving. De werkelijkheid is een geheel andere. Samenwerkingsfiguren gaan mank aan slagvaardigheid als gevolg van het vele overleg ten behoeve van de noodzakelijke consensusvorming, kennen een grote mate van vrijblijvendheid, leiden tot versnipperde bevoegdheden en cumulerende maar diffuse verantwoordelijkheden, vormen met elkaar feitelijk een ondoorzichtige vierde, in het Europese perspectief eigenlijk vijfde bestuurslaag en ontberen als gevolg van de op grote afstand geplaatste vertegenwoordigende organen voldoende democratische legitimatie en politieke controle. Het recente rapport van de commissie-Jansen over de gemeentelijke bestuurskracht in Groningen laat helder zien dat de op bijna alle beleidsterreinen samenwerkende gemeenten onvoldoende hebben gepresteerd en de burger daarmee -- en dat staat letterlijk in het rapport -- in de kou hebben laten staan. De met verlengd lokaal en provinciaal bestuur in het leven geroepen hulpstructuren lossen kortom bestuurskrachtproblemen niet op en verergeren het probleem van de bestuurlijke drukte. Daardoor loopt het openbaar bestuur met de bestaande

verdeling van taken en bestuurlijke schaalniveaus steeds verder vast.

In dat licht was het verheugend dat de hervorming van ons bestuurlijke stelsel in het regeerakkoord weer een prominente plaats kreeg. Daarmee leek een nieuw elan te ontstaan. Dit kabinet wilde verdergaand decentraliseren en om de daarvoor benodigde kwaliteit van het decentraal bestuur te waarborgen, een substantiële opschaling van gemeenten en provincies entameren. Naast vergroting van de bestuurskracht zou dat vermindering van de verlammende bestuurlijke drukte opleveren.

Ik spreek hierover echter al in de verleden tijd, want de van het papier spattende ambities smoorden al snel in nuanceringen en relativeringen die erop neerkwamen dat het meer om vergezichten naar de toekomst ging, dat we weer als vanouds "van onderop" -- dat wil zeggen bij voorkeur niet -- gaan opschalen, en dat de nieuwe gedecentraliseerde taken ook in zogeheten "congruente" samenwerkingsverbanden kunnen worden uitgevoerd. Einde ambitie dus.

Mijn fractie ziet natuurlijk ook wel dat de minister tegen veel voorspelbare weerstand tegen bestuurlijke opschaling oploopt. Op zichzelf weinig relevante voorbeelden van uiteindelijk mislukte of ontspoorde fusies op andere terreinen zoals nutsbedrijven, scholen en banken dragen daaraan bij. Men speelt daarnaast in op de zogenoemde behoefte aan een samenval van de politieke en de sociale gemeenschap. Sommige bestuurders willen ons immers nog steeds doen geloven dat de identiteits- en cultuurbeleving in een gebied alleen gewaarborgd is binnen dezelfde bestuurlijke grenzen. Vanmorgen hebben we dat gehoord van mijn goede collega mevrouw Van Bijsterveld. Democratie wordt vervolgens -- dan kijk ik naar de heer Vliegenthart -- verengd tot de fysieke afstand tussen bestuur en burger. Mijn fractie verwijt de minister dat hij -- anders dan destijds Thorbecke; een geheel willekeurig voorbeeld -- te snel en te veel aan deze op emoties inspelende tegengeluiden heeft toegegeven. Graag vraag ik hem wat nu precies de reden voor deze terugtocht is geweest en waarom hij niet heeft vastgehouden aan een consistente koers.

Wie namelijk meer rationeel, systeemconform en toekomstgericht denkt, moet -- maar kan ook -- het moeilijke, maar eerlijke verhaal vertellen. Dat is het verhaal van de constitutionele hoofdlijnen die ten grondslag liggen aan de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Ik doel hiermee op de hoofdelementen van onze bestuurlijke inrichting: drie bestuurslagen, bestaande uit de openbare lichamen Rijk, provincie en gemeenten, elk met een direct gekozen volksvertegenwoordiging als eindverantwoordelijk orgaan en elk beschikkend over een open huishouding met een integraal pakket aan taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de regel duidt men deze bestuurlijke hoofdstructuur aan met de metafoor Huis van Thorbecke. De kracht van dit model is dat burgers bedrijven en instellingen worden bestuurd door lichamen die de publieke taken samenhangend op drie niveaus uitvoeren en dat binnen die lichamen rechtstreeks door de bevolking gekozen vertegenwoordigende organen met een aldus gelegitimeerd politiek primaat sturen op hoofdlijnen en de bestuurlijke uitvoering controleren. Graag vraag ik de minister of dit concept niet meer nadruk zou moeten krijgen in zijn plannen voor een bestuurlijke reorganisatie.

De heer **Koole** (PvdA): De heer Engels steekt de loftrompet over de bestuurlijke hoofdstructuur van drie lagen, het Huis van Thorbecke. Dus voor de modernisering van de bestuurlijke inrichting van ons land moeten we anderhalve eeuw terug, begrijp ik van de heer Engels. Hij heeft een prachtig ironisch verhaal gehouden over het proces en over de samenwerkingsverbanden die buiten die hoofdstructuur bestaan, waaruit blijkt dat hij dat achterhaalde zaken vindt. Mijn vraag aan de heer Engels is: is het in deze complexe samenleving überhaupt mogelijk dat er een constructie wordt verzonnen die alleen die hoofdstructuur heeft en dat daarnaast geen samenwerkingsverbanden bestaan, op welk niveau dan ook, om bepaalde problemen op te lossen? In mijn opvatting lijkt dat onmogelijk. Je zult altijd naast de drie lagen van Thorbecke ook samenwerkingsverbanden hebben. Hoe gaat de heer Engels daarmee om? Past dat niet meer in zijn toch wel idealistische Thorbeckiaanse visie van anderhalve eeuw geleden? Of wil hij op een andere manier rechtdoen aan de modernisering van deze samenleving?

De heer **Engels** (D66): Ik kom hierover nog te spreken, maar ik wil niet zo flauw zijn om te zeggen: gaat u zitten; u hoort het wel. Niet uitgaande van mijn idealistische maar van mijn constitutionele uitgangspunten -- dat is een groot verschil -- is het helder dat het uitsluiten van vormen van samenwerking niet alleen theoretisch maar ook praktisch een illusie is. Ik houd hier ook geen kruistocht tegen samenwerking. Mijn punt is dat lichamen van decentraal bestuur volwaardig en zelfstandig een opgave moeten kunnen vervullen. Op hoofdzaken en beleidsmatig moeten zij dat zelf kunnen doen. Dat maakt ook dat de volksvertegenwoordiging een echte functie heeft en dat samenwerking mogelijk moet blijven op bepaalde terreinen die meer een beheersmatig karakter hebben of waar financiële of economische efficiencyvoordelen gehaald kunnen worden binnen de contouren van beleidsstructuren die zijn afgesproken door de vertegenwoordigende organen zelf. Mijn punt is dat er een shift heeft plaatsgevonden waardoor in samenwerkingsverbanden vooral beleidsmatig heel veel substantiële taken worden behartigd, terwijl wat achterblijft op het gemeentelijke en provinciale niveau, waar gemeenteraden en provinciale staten rechtstreeks over zouden moeten gaan, behoorlijk is uitgehold. Dus het gaat om een evenwicht, waarbij opgaven van provinciale aard en lokale aard op zodanige schaal zijn neergelegd, dat de vertegenwoordigende organen daar de leiding over kunnen hebben en de uitvoering daarvan kunnen controleren. Als daarbinnen samenwerkingsfiguren

worden gevonden, ben ik niet zo dogmatisch om dan te zeggen dat dat helemaal niet mag.

De heer **Koole** (PvdA): Ik ben blij met dit antwoord. Dat nuanceert het beeld toch wel behoorlijk. De samenwerkingsverbanden die er volgens de heer Engels toch altijd zullen zijn, mogen kennelijk geen substantiële zaken behartigen.

De heer **Engels** (D66): Nee, dat klopt.

De heer **Koole** (PvdA): En acht de heer Engels het überhaupt mogelijk dat er een lokaal niveau is, democratisch gelegitimeerd, een provinciaal niveau, democratisch gelegitimeerd en een rijksniveau en Europees niveau, ook democratisch gelegitimeerd, waartussen allerlei samenwerkingsverbanden mogelijk zijn, die alleen mogen gaan over dingen die niet substantieel van aard zijn? Wat is dan nog substantieel volgens de heer Engels?

De heer **Engels** (D66): Dan heb ik het over zaken die niet het beleid raken maar vooral de uitvoering en het beheer. Als je efficiencyvoordelen kunt behalen in de uitvoering en aan kunt knopen bij uitgangspunten die door vertegenwoordigende organen zijn vastgelegd, is daar op zichzelf geen bezwaar tegen. Een tweede punt is dat wij het niet zodanig moeten inrichten, dat alles wordt dichtgetimmerd en dichtgemetseld tussen die verschillende schaalniveaus met allerlei verschillende soorten arrangementen -- je kunt het zo gek niet bedenken of we kunnen het doen -- waardoor de eenduidigheid en de doorzichtigheid van het openbaar bestuur verloren gaat.

De heer **Koole** (PvdA): De heer Engels zei: niet substantieel, vooral uitvoeringskwesties in die samenwerkingsverbanden. Hij zal het toch met mij eens zijn -- the devil is in the details -- dat ook in de uitvoering vaak zichtbaar wordt welke politieke keuzes worden gemaakt. Het is vaak niet een puur technische uitvoering. Vaak moeten er keuzes worden gemaakt over de manier waarop uitvoeringsbeleid wordt vormgegeven. Dus als dat zo is, mag dat dan niet naar die samenwerkingsverbanden en moet dat allemaal bij de hoofdstructuur?

De heer **Engels** (D66): Ik wil helemaal niet spreken in "mag niet" en "moet". Uiteindelijk moeten de vertegenwoordigende organen binnen gemeenten en provincies daar zelf keuzes in maken. Mijn punt is dat wij dat evenwicht zijn kwijtgeraakt door te veel en te substantiële, te beleidsinhoudelijke, te politieke zaken naar die samenwerkingsverbanden te brengen. Ik heb niet meteen een dogmatisch structuurvoorstel paraat om grenzen te stellen. Ik vind ook niet dat dat hier past. Maar de richting is wel dat wat politiek van aard is, wat beleidsmatig en strategisch van aard is en wat de hoofdlijnen van het beleid betreft onder direct gezag van vertegenwoordigende organen moet komen. Dat is mijn punt en dat heeft te maken met een opvatting over democratie waar wij eerder over gesproken hebben.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Wat de heer Engels heeft gezegd over de drie lagen in het Huis van Thorbecke vind ik interessant. Daarmee spreekt hij ook over een basis van waaruit wij verder denken. Ik deel dat met hem. Ik heb het rapport "Op schaal gewogen" van de commissie-Geelhoed in handen waarin voluit wordt erkend dat die structuur van drie lagen nog meekan in de 21ste eeuw. De gehele 21ste eeuw wordt hier geclaimd. Ik ben het eens met de oproep van de heer Engels dat wij dat moeten vasthouden in dit debat. Zoals de heer Engels opmerkte, is de bestuurskracht in de loop van de tijd sterk aangetast in Nederland. Dat komt door de bestuurlijk drukte, door allerlei ondoorzichtige samenwerkingsconstructies. Het antwoord zou volgens de heer Engels gezocht moeten worden in opschaling en vergroting van de bestuurseenheden; wel verheldering van de bevoegdheden maar ook vergroting van de eenheden. Is dat het punt?

De heer **Engels** (D66): Dat is het punt, maar daar kom ik nog op. Ik zeg dit niet om flauw te doen; ik ben eigenlijk nog met een aanloop bezig. Dat punt zal ik nog adresseren.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Het spanningspunt is eigenlijk dat uit het oogpunt van de democratische legitimiteit de schaal weer belangrijk is en dan misschien niet de grote schaal maar de kleine schaal.

De heer **Engels** (D66): In het vervolg van mijn betoog zal ik aangeven dat de versterking van de bestuurskracht noodzakelijkerwijs zal moeten komen uit opschaling. Daar zal ik bij opmerken dat allerlei vormen van dogmatiek van 100.000 plus dan weer niet aan de orde zijn en dat daardoor het beeld te gedifferentieerd is. Nogmaals, daar kom ik nog over te spreken.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik zal de heer Engels helpen om met een lange aanloop het befaamde wereldrecord van de heer Beamon met verspringen te kunnen verbeteren. Even zonder gekkigheid: terug naar die substantiële zaken. Als dat het uitgangspunt en de manier van redeneren is van de heer Engels, wijs ik erop dat ik de afgelopen decennia in toenemende mate gezien heb dat er intergemeentelijke socialewerkvoorzieningschappen zijn gekomen en intergemeentelijke sociale diensten. Met het oog op de decentralisatie zegt ditzelfde kabinet dat het wil dat gemeenten gaan samenwerken op het niveau van 39 jeugdzorgregio's en 35 arbeidsmarktregio's. Wij werken al samen in talloze veiligheidsregio's. Met andere woorden: samenwerking wordt ook door de decentralisaties bevorderd door dit kabinet. Betekent dit dat D66 vindt dat dit niet substantieel is en als dat wel substantieel is dat er dan 39 of 35 gemeenten in ons land gaan ontstaan?

De heer **Engels** (D66): Ik zal inderdaad in het vervolg van mijn betoog nog tegen de minister moeten zeggen dat wij dit niet zo'n fijn plan vinden. Dan kom ik nog te spreken over de twee sporen die in de nota zijn ontwikkeld. Dan heeft de heer Thissen vast een hint.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Ik heb een korte vraag, teruggrijpend op de democratische legitimatie. Heb ik goed begrepen van de heer Engels dat verlengd lokaal bestuur en samenwerkingsverbanden niet voldoende democratisch gelegitimeerd zijn?

De heer **Engels** (D66): De opvatting van mijn fractie is dat er in het verlengd lokaal bestuur onvoldoende sprake is a. van democratische legitimatie en daarmee b. van een gebrek aan politieke controle. De gemeenteraden en ook, als het om provinciale samenwerking gaat, Provinciale Staten staan daar te veel op afstand.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): En er is geen enkele andere manier om ze wat dichterbij te brengen?

De heer **Engels** (D66): Niet als je uitgaat van de constitutionele uitgangspunten van de Grondwet in de bestuurlijke hoofdstructuur. Ik ken wel de discussies en de plannetjes, bijvoorbeeld in de Drechtsteden, waarbij men ofwel de samenwerkingsverbanden wil politiseren -- dat is echt een heel slechte weg naar mijn idee -- ofwel probeert die gemeenteraden binnen te halen. Ik heb er ook zelf wel bij gezeten. Het gevolg is dat de positie van de gemeenteraden absoluut niet wordt versterkt. Dus ik denk dat dit schijnoplossingen zijn die het probleem alleen maar groter maken. Dat denkt mijn fractie ook.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): De heer Engels heeft een heel uitgebreide en boeiende schets gegeven van hoe in zijn visie reacties op veranderingen in het openbaar bestuur teweeg worden gebracht. Ik heb echter nog niet van hem gehoord waarom er wel hervormingen plaats zouden moeten vinden, anders dan dat ik in drie termen heb gehoord dat het stelsel rationeel, systeemconform en toekomstgericht moet zijn. Gaat de heer Engels dat nog uitwerken?

De heer **Engels** (D66): Ik heb om te beginnen wel aangeduid wat de drie problemen zijn die onze fractie heeft gebracht tot deze lijn. Dat heeft te maken met gebrek aan bestuurskracht binnen het decentraal bestuur, een te grote mate van bestuurlijke drukte en het feit dat democratische legitimatie en de politieke controle op de tocht zijn komen te staan. Vervolgens zal ik op basis van een wat meer rationele benadering er nog op terugkomen welke lijn dan zou moeten worden gevolgd. Dat doe ik aan de hand van een reactie op de visie van de minister.

Voorzitter. Ik zie dat iedereen weer is gaan zitten. Mijn conclusie is dat het systeemconform oplossen van bestuurskrachtproblemen eigenlijk uitsluitend kan plaatsvinden binnen de context van deze constitutionele en bestuurlijke logica. Het consistente bestuurlijke antwoord op problemen van bestuurskracht en bestuurlijke drukte is, met andere woorden, het onderbrengen van een taak met bijbehorende bevoegdheden naar het daarvoor meest geschikte niveau van algemeen bestuur en met een adequate schaal. Dat betekent aansluiting van soms eeuwenoude bestuurlijke grenzen op nieuwe maatschappelijke grenzen. Dat betekent ook minder organisatorische kwetsbaarheden, meer bestuurlijke samenhang, een herstel van het politiek primaat van direct gekozen organen en een aanscherping van publieke verantwoording. Gemeenten en provincies zijn, zoals gezegd, bestuurskrachtig als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken adequaat, dat wil zeggen zelfstandig en volwaardig te vervullen. Nu uit bestuurskundige onderzoeken en evaluaties herhaaldelijk is gebleken dat gemeentelijke schaalvergroting op termijn tot een verhoging van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie leidt, zou het voor de hand liggen, een stevige aanval in te zetten op de inmiddels vele samenwerkingsvarianten, die gebreken in de bestuurskracht verhullen en niet zelden worden ontwikkeld om schaalvergroting te ontlopen. Ik vraag de minister of hij deze observaties deelt.

Bij dit alles hoort een tweede verhaal. Een verhaal waarmee partijgenoten of coalitiepartners niet naar de mond worden gepraat. Een verhaal met de boodschap dat veel van de huidige gemeenten en provincies voldoende bestuurskracht ontberen om gedecentraliseerde taken op niveau uit te voeren, dat de door hulpstructuren ontstane bestuurlijke drukte verlammend werkt op de besluitvorming, dat door samenwerking de bestuurskracht niet stijgt, maar dat gebreken in de bestuurskracht slechts worden verplaatst en dat in kleine gemeenten de afstand tussen bestuur en burger weliswaar gering is, maar bestuurders -- en daarmee de burgers -- nergens meer over gaan, dat het concept van een lokale en regionale gemeenschap als politieke gemeenschap niet meer bestaat, dat sociale cohesie, identiteit en cultuurbeleving hun maatschappelijke basis en kracht vinden in de samenleving en niet in bestuurlijke entiteiten van een vergelijkbare omvang en dat wij er niet komen met dit type defensieve en verkrampte redeneringen die in hoofdzaak zijn ingegeven door romantisch escapisme. Mijn vraag aan de minister is of hij ook deze waarnemingen deelt.

Het is goed dat de minister met de Nota bestuur in verandering uitvoering heeft gegeven aan de motie die hem daartoe opriep. Mijn fractie meent overigens in het algemeen dat de minister alle in dit huis aangenomen moties moet uitvoeren. Maar dit terzijde. Met de analyses is aangesloten bij de urgentie die spreekt uit een reeks van rapporten en studies sinds Geelhoed 2002. In die zin voldoet de nota naar onze mening aan de motie. De kritiek dat er geen visie ligt is dan ook niet terecht. Iets anders is dat de visie blijkbaar niet beantwoordt aan de politieke wensen van sommige partijen. Er wordt immers een, zij het slechts halfslachtige

poging gedaan, in te breken op gevestigde posities en -- al dan niet gepercipieerde -- belangen van functionarissen en instituties.

De zorgen van mijn fractie zijn van een geheel andere aard. Wij zien dat de met het regeerakkoord ingezette hoofdlijn naar een meer samenhangende aanpak van de problemen van bestuurskracht en bestuurlijke drukte is verwaterd. De terugtrekkende bewegingen in de voornemens voor een integrale opschalingsoperatie in het decentrale bestuur zijn bijvoorbeeld terug te vinden in de Decentralisatiebrief van februari, het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling en de eendimensionale focus op de geïsoleerde fusie van drie provincies, waarover gisteren een wetsvoorstel is gepubliceerd. De opschaling van gemeenten gaat weer primair vrijwillig -- van onderop -- en de zeer substantiële decentralisatietrajecten in het sociale domein en in de zorg zullen bestuurlijk in congruente intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden ondergebracht. De ontwikkeling naar landsdelige provincies is -- met één merkwaardige uitzondering voor de noordvleugel van de Randstad -- slechts een stip op de horizon geworden. De minister is hiermee in onze ogen nogal ver van het aanvankelijk tamelijk rechte pad afgeraakt. Wat is de reden voor deze koerswijziging? Denkt de minister dat hij, door het iedereen een beetje naar de zin te maken, de wedstrijd kan winnen? Ik hoor het graag.

Als wij het goed zien is de terugtocht van de minister mede te wijten aan de keuze voor een verkeerde strategie. Beducht als de minister is voor het afbreukrisico van een integraal, samenhangend en probleemoplossend plan voor de inrichting van het binnenlands bestuur, maar tevens beducht als hij kennelijk is om als visieloze en conservatieve minister van de status quo te worden weggezet, kiest hij voor een gefaseerd veranderingsproces. De minister zet in op incrementele aanpassingen op basis van een helder eindperspectief. Het probleem is echter dat de tot dusver ontwikkelde voorstellen niet overtuigen en dat het eindperspectief onvoldoende scherp is. De minister hinkt als het ware op twee gedachten. Ik noem als voorbeeld -- ook voor de heer Thissen -- de twee sporen van samenwerking en herindeling die zijn uitgezet voor een uitvoeringskrachtige invulling van de nieuwe gedecentraliseerde taken. Graag vraag ik de minister naar de actualiteit van de twee sporen, nu na bestuurlijk overleg met de VNG de verdere vormgeving van de decentralisaties blijkbaar niet meer aan het tweede spoor van herindeling wordt gekoppeld.

Mijn fractie ziet, met andere woorden, goede aanzetten maar mist de nodige consistentie, voortvarendheid en regie. De ambitie om de tegenstellingen, die het debat over de inrichting van het binnenlands bestuur alweer meer dan twee decennia verlammen met elkaar te verbinden, leidt nog niet tot een geaccepteerde richting voor en een slagvaardige sturing aan een structureel hervormingsproces. Eerder wakkert deze aanpak de politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil aan, waardoor nog steeds "de opportuniteit van het belang en van het moment" -- een term van Geelhoed -- het debat bepaalt. Mijn fractie vindt de aanpak van de minister kortom te voorzichtig en te weinig samenhangend. Een verbetering van de kwaliteit van de overheidsprestaties gaat namelijk niet vanzelf. Institutionele hervormingen zijn daarvoor onontbeerlijk. De opvatting dat structuurdiscussies als zodanig verspilde energie zouden zijn en zelfs verdere bestuurlijke drukte zouden veroorzaken is niet zozeer ingegeven door de feiten, als wel door de wens de institutionele status quo te handhaven. Maar ik voeg hier wel onmiddellijk aan toe dat structuurveranderingen alleen niet voldoende zijn. Er is een wezenlijke wederkerigheid van vorm en inhoud, van institutionele structuren en bestuurlijke functionaliteit. Dit uitgangspunt vraagt een geordend proces van schaalvergroting, waarin op evenwichtige wijze schaal en taak op elkaar worden afgestemd. Terecht is hiervoor aandacht gevraagd vanuit het IPO en de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. Graag vraag ik de minister of hij iets kan zeggen over de samenhang tussen het institutionele en het functionele aspect.

In dit verband maak ik graag ook nog enkele opmerkingen over het voorgenomen decentralisatietraject. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat waarborgt het constitutionele beginsel van de decentrale autonomie een substantiële beleidsvrijheid en zelfstandigheid van het decentraal bestuur. Het oorspronkelijk redelijk vrije decentrale domein is in de loop der tijd sterk begrensd door een strakke beleidsmatige en financiële inkadering. Ook de nu voorgenomen decentralisaties liggen onder het beslag van bezuinigingsoperaties op de rijksuitgaven, zodat ook de overdracht van deze taken structureel gepaard gaat met een zogenaamde efficiencykorting op de bijbehorende middelen. Deze handelwijze wordt veelal verdedigd met de gevleugelde, maar buiten Den Haag niet begrepen uitspraak dat in de decentrale uitvoering van beleid zodanig maatwerk kan worden geleverd dat de opgelegde korting kan worden terugverdiend. Ik vraag de minister als eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van het openbaar bestuur te reflecteren op de onevenwichtige inzet van rijksmiddelen bij de te decentraliseren taken.

De decentralisaties zullen leiden tot een substantiële verhoging van de gemeentelijke uitgaven. Daar heeft mijn collega Vliegenthart terecht op gewezen. Voor de dekking daarvan is vrijwel uitsluitend beschikbaar het daartoe verruimde Gemeentefonds. Vanwege de door rijksbezuinigingen meegenomen efficiencykorting zullen gemeenten, als zij hun burgers op niveau willen bedienen, aanvullende eigen middelen moeten inzetten. De omvang van de eigen inkomsten van de gemeenten is echter zeer beperkt. Er zal iets moeten gebeuren. Ook om de allocatie- en bufferfunctie van de lokale belastingen in het licht van verder krimpende financiële perspectieven en bijvoorbeeld het voorgenomen verplichte schatkistbankieren overeind te houden, is een verruiming van het lokale en zelfs decentrale fiscale domein noodzakelijk. Ik verwijs kortheidshalve naar de brief van de Raad voor de

financiële verhoudingen van 16 april. Graag vraag ik de minister of hij -- zonder tot lastenverzwaring te komen -- bereid is na te denken, ook met het oog op volgende kabinetten, over een herinrichting van de financiële verhoudingen en daarover uiterlijk in december aan de Kamer te rapporteren. Ik heb daarvoor een motie voorbereid. Zij zit niet in mijn zak, want die zit dichtgenaaid.

Om mogelijke misverstanden te voorkomen en af en toe toch ook een ronduit positieve opmerking te maken meld ik dat mijn fractie het streven naar de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester steunt. Deze minister zal het niet meer meemaken, maar ik hoop dat de PvdA-fractie in dit huis bij de tweede lezing niet, zoals bijna tien jaar geleden, opnieuw de weg kwijtraakt. De minister schrijft in de nota dat deze en andere in dit kader voorgenomen grondwetswijzigingen het verdienen te worden beschouwd in het licht van de bestuurlijke moderniseringsagenda. Deze beschouwing komt in de loop van dit jaar. Graag vraag ik de minister of in dat verband een algehele herziening van Hoofdstuk 7 van de Grondwet wordt voorzien, bijvoorbeeld omdat de Grondwet nog steeds van het monistische decentrale bestuursmodel uitgaat of omdat het beginsel van de decentrale autonomie niet helder is verwoord of omdat de hoofdbeginselen van de bestuurlijke hoofdstructuur slechts gebrekkig zijn terug te vinden. Ook hierover heb ik een motie voorbereid.

Een in constitutioneel opzicht wonderlijk onderdeel van de nota is de inzet op een "materieel" gesloten provinciale huishouding. Mijn fractie begrijpt dat hierbij wordt gedacht aan een begrenzing tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid. Deze benadering lijkt aan te sluiten bij de ook door de provincies zelf ingezette route naar een terugkeer naar provinciale kerntaken. Maar wat nu precies de betekenis is van een materieel gesloten huishouding is onduidelijk. Mogelijk probeert het kabinet hiermee een voor de realisering van een formeel gesloten huishouding noodzakelijke grondwetswijziging te omzeilen. Er is echter wel een principieel verschil tussen een beperking van taken binnen een open huishouding en een -- in ieder geval formeel, maar in mijn ogen ook materieel -- gesloten huishouding. In het laatste geval is voor de uitoefening van autonome bevoegdheden staatsrechtelijk geen grondslag meer en ontvalt ook de ratio van een volksvertegenwoordigend orgaan. Het is tot slot sterk de vraag of ook een materieel gesloten huishouding niet in strijd is met de Grondwet. Graag vraag ik de minister, het concept van de materieel gesloten huishouding te heroverwegen, en op zijn minst te verduidelijken, mede in het licht van de voorgenomen landsdeelvorming.

Een ernstig minpunt is de voorgenomen verkleining van de vertegenwoordigende organen. Daar heeft mijn goede collega Vliegenthart zeer behartigenswaardige woorden over gesproken. Motieven als een sobere overheid en een dualiseringscorrectie hebben geen enkele aansluiting bij de democratische noodzaak van een zo sterk mogelijke volksvertegenwoordiging in een complexer decentraal bestuur. Wij spreken over veertien dagen inderdaad over het initiatiefvoorstel-Heijnen, maar ik leg alvast neer dat een verkleining van de volksvertegenwoordigende functie uit een oogpunt van bezuiniging of als voorbeeldfunctie voor een compacte overheid op mijn fractie voorshands een armoedige indruk maakt.

Ik kom tot een afronding. Ik ben daar zelf ook opgelucht over. Mijn fractie ziet in de nota veel adequate analyses en enkele belangrijke aanzetten voor een hervorming van het binnenlands bestuur. Zorgelijk vindt mijn fractie de heterogeniteit van de voorstellen, de terugtrekkende bewegingen ten opzichte van het regeerakkoord en de gekozen incrementele aanpak. Ook op dit hervormingsdossier is met andere woorden sprake van stagnatie en uitstelmanoeuvres, inmiddels kenmerkend voor dit kabinet. Mijn fractie voorziet -- en constateert dit met spijt -- dat de minister met de nu voorgestelde inhoud en aanpak van zijn plannen niet ver zal komen. Met veel belangstelling wachten wij nu eerst de reactie van de minister af.

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter.

De **voorzitter**: Vindt de heer Vliegenthart het goed om zijn vraag vanmiddag te stellen? De vergadering loopt nogal uit, met name door het grote aantal interrupties.
**

De beraadslaging wordt geschorst.

*N

De **voorzitter**: Het debat over dit onderwerp zal na de stemmingen en de derde termijn van de behandeling van de toekomst van het Koninkrijk, worden hervat.
**

De vergadering wordt van 12.43 tot 14.05 uur geschorst.

Voorzitter: Fred de Graaf

De **voorzitter**: Ik zou graag willen overgaan tot het afleggen van een verklaring.

Geachte collegae. Tot mijn teleurstelling is de afgelopen week, zes weken na de Verenigde Vergadering waarin de Koning is beëdigd en ingehuldigd, beroering ontstaan over mijn werkwijze bij de voorbereiding van de benoeming van de leden van een commissie van in- en uitgeleide die tot taak had de Koning en de Koningin binnen te leiden in de Verenigde Vergadering en hen aan het eind ook weer naar buiten te geleiden. Vorige week woensdag stond een artikel hierover in de Volkskrant. Dat leidde tot een brief van de fractievoorzitter van de PVV in deze Kamer. Bij de regeling van werkzaamheden in de Tweede Kamer kwamen er vragen naar voren. De brief van de heer Marcel de Graaff heb ik woensdagavond beantwoord en op donderdagmorgen heb ik die brief in afschrift aan

de Voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd ter beantwoording van de vraagpunten die in het korte debat in de Tweede Kamer naar voren zijn gebracht.

Donderdagmiddag ben ik met de Griffier naar Londen gereisd om deel te nemen aan de jaarlijkse conferentie van senaatsvoorzitters. Daar waren er tussendoor telefonische contacten met Den Haag. Donderdagavond, na het diner, stelde ik vast dat met mijn brief de onrust niet was verdwenen en moest ik constateren dat mijn onafhankelijkheid in het geding was. Op die gronden zag ik mij genoodzaakt het voornemen aan te kondigen vandaag af te treden als uw Voorzitter.

Mag ik vooropstellen dat de benoeming van de commissie van in- en uitgeleide een van de vele onderwerpen was die in de aanloop naar 30 april mijn aandacht als Voorzitter van de Verenigde Vergadering vroegen. Ik heb dit geen moment als de meest ingewikkelde kwestie gezien. Het ging om een commissie met een overzichtelijke ceremoniële taak. Er zijn onderwerpen die veel meer hoofdbrekens hebben gekost, zoals het uitnodigingenbeleid, de placering, de opluistering van de plechtigheid, de inrichting van de kerk, de relatie met andere plechtigheden en festiviteiten die dag en, meer dan iets anders, alles wat te maken had met de logistiek, de vervoersbewegingen en de beveiliging van de koninklijke familie en de aanwezigen in de Nieuwe Kerk.

De voorbereiding van 30 april was voor de betrokken medewerkers en mijzelf vooral één grote organisatorische logistieke klus, waarvoor ik als Voorzitter van de Verenigde Vergadering de eindverantwoordelijkheid droeg. Het reglement van orde voor de Verenigde Vergadering maakt in artikel 54 duidelijk dat de Voorzitter de leden van een eventuele commissie van in- en uitgeleide in de vergadering uit de leden van de Staten-Generaal benoemt. De Voorzitter heeft daarin de vrije hand. Het reglement kent geen criteria. De Voorzitter moet die benoeming dus als een verstandig bestuurder met een goed oog voor de verhoudingen binnen de Staten-Generaal verrichten. Van belang is dat de Voorzitter tot een resultaat komt waarvan iedereen na afloop kan zeggen: hij heeft in redelijkheid tot de keuze van de door hem aangezochte leden kunnen komen.

Als het reglement verder niets zegt over de te volgen werkwijze, is het goed om naar precedenten te kijken. Daar waren er twee van, namelijk in 1948 en 1980. Bij die beide gelegenheden benoemden mijn toenmalige ambtsvoorgangers, naast de Voorzitter van de Tweede Kamer als voorzitter, alle fractievoorzitters uit de Eerste Kamer en uit de Tweede Kamer in de commissie van in- en uitgeleide. Dat is het eerste dat ik ernstig overwogen heb. Ik heb daarover begin februari met mijn collega, de Voorzitter van de Tweede Kamer, gesproken.

Ik heb wel van meet af aan mijn twijfels gehad over een commissie met alle fractievoorzitters. Die hadden maar met één ding te maken: de omvang die een dergelijke samenstelling met zich meebracht. Ik vroeg mij echt af of een commissie van verwelkoming van het koningspaar bestaande uit 25 leden, te weten de voorzitter, 23 fractievoorzitters en één griffier, niet te veel van het goede zou zijn. Die gevoelens werden sterker toen ik opnames zag uit 1980. Toen waren er weliswaar minder fractievoorzitters dan nu, maar was de groep ook al groot en dat gaf een wat rommelig beeld. Nog sterker werden de gevoelens toen ik de Nieuwe Kerk bezocht. Ik zag dat de afstand van de ingang bij de Dam naar de plaats waar het podium zou komen, vrij kort was. Om daar dan het koninklijk paar te laten verwelkomen en vooraf te laten gaan door een stoet van 25 mensen uit de Staten-Generaal, achtte ik logistiek en organisatorisch niet doenlijk. Het zou geen mooi plaatje opleveren.

Uitsluitend om die reden heb ik mijn collega daarna gebeld en gezegd: dit gaat niet lukken, laat mij nadenken over een alternatief; ik kom met een ander voorstel. Dat heeft even geduurd omdat er zaken te regelen vielen die op korte termijn aandacht vroegen. In de tussentijd heeft het inhuldigingsbureau, in verband met de mogelijkheid dat de fractievoorzitters in de commissie zouden komen, aan de secretariaten van de fractievoorzitters gevraagd of hun cv's nog actueel waren. De curricula vitae van de leden van de commissie van in- en uitgeleide plegen namelijk aan het Hof te worden toegezonden opdat de leden van de koninklijke familie, in dit geval de Koning en de Koningin, weten wie zij ontmoeten. Dat verzoek gold dus alle fractievoorzitters en niet alleen de heer Wilders.

Ik heb vervolgens mijn collega voorgesteld om te kiezen voor een kleinere commissie. Mijn voorkeur had aanvankelijk één voorzitter, één lid van de Eerste Kamer en één lid van de Tweede Kamer, begeleid door de griffier. Uiteindelijk ben ik met mevrouw Van Miltenburg op vijf leden plus de griffier uitgekomen. Mijn collega bleef een voorkeur houden voor alle fractievoorzitters, maar zij heeft zich verzoend met de beslissing die ik als eindverantwoordelijke heb genomen. Ik wil benadrukken dat, anders dan wordt gesuggereerd, bij deze omslag van grote commissie naar kleine commissie de wens deze of gene fractievoorzitter buiten te sluiten, geen enkele rol heeft gespeeld. Aan dat besluit lag geen enkele politieke opvatting ten grondslag.

Vervolgens moest ik bepalen hoe ik tot de keuze van vier leden van de Staten-Generaal, naast de Voorzitter van de Tweede Kamer, als voorzitter van de commissie zou komen. Voor Prinsjesdag is jaren de volgende benadering gekozen:
1. de Voorzitter van de Tweede Kamer;
2. het lid met de hoogste anciënniteit uit de grootste partij van de Eerste Kamer;
3. het lid met de hoogste anciënniteit uit de grootste partij van de Tweede Kamer;
4. het lid met de hoogste anciënniteit uit de een-na-grootste partij; enzovoorts enzovoorts.

In deze jaren gevolgde benadering bleven de fractievoorzitters buiten beschouwing en kwamen de kleinere partijen op Prinsjesdag nooit aan bod. Deze benadering zou voor 30 april betekend hebben: twee mensen uit VVD-kring en twee mensen uit PvdA-kring. Voor de Kamer waren

dat de dames Dupuis en Linthorst en voor de Tweede Kamer de dames Neppérus en Hamer. Dat dit vier vrouwen, plus een vrouwelijk voorzitter en griffier, zou hebben betekend, weet ik pas sinds gisteren. Deze weg heb ik namelijk, hoezeer aansluitend bij een beproefde praktijk, als boven de partijen staand voorzitter niet willen volgen. Ik vond dat een variëteit aan partijen wenselijk was. Ik teken aan dat ik vorig jaar op Prinsjesdag voor onze Kamer al ben afgeweken van het uitgangspunt dat alleen de grootste partijen aan bod konden komen door mevrouw Slagter en de heer Engels in de commissie te benoemen, omdat ik recht wilde doen aan het feit dat hun anciënniteit hoger was dan die van in aanmerking komende leden van grotere partijen. Ik vond, en vind, dat leden van kleinere partijen ook eens in aanmerking moesten komen. Ik merk overigens ook op dat ik in de commissies voor Prinsjesdag zowel in 2011 als in 2012 ook een lid van de PVV heb benoemd.

Ik heb voor mijn handelen naar 30 april toe de volgende criteria gekozen en die ook besproken met de Voorzitter van de Tweede Kamer:
1. anciënniteit als lid van de Eerste, respectievelijk Tweede Kamer;
2. niet twee leden van een zelfde politieke partij;
3. een juiste mix van mannen en vrouwen.

Vervolgens heb ik van de griffies lijstjes gevraagd met de namen van de hoogst geplaatsten naar anciënniteit. Dat leverde twee lijstjes van vier personen op. Voor de Eerste Kamer waren dat de heer Holdijk, mevrouw Dupuis en de heer Van der Linden ex aequo, en mevrouw Linthorst. Voor de Tweede Kamer waren dat, allemaal met een zelfde anciënniteit: de heren De Wit, Van Bommel en Van der Staaij en mevrouw Hamer.

Zoals in de brief staat, heb ik de heren Holdijk en Van der Linden benaderd en hun instemming verkregen. Collega Van Miltenburg zou haar leden gaan benaderen. Dat leverde een acceptatie op van mevrouw Hamer en een weigering van de heren De Wit en Van Bommel. Mevrouw Van Miltenburg heeft mij dit meegedeeld en gezegd dat ze vervolgens toe was aan de heer Van der Staaij, hetgeen qua anciënniteit volledig klopte, maar spanning opleverde met het criterium van niet twee mensen uit dezelfde partij. Ook spande het een beetje met het criterium juiste mix man/vrouw. Omdat ook de Voorzitter vrouw was, vond ik dat echter minder een punt. Ik ben nagegaan wie, als er geen oplossing gevonden kon worden bij de hoogste vier naar anciënniteit in de Tweede Kamer, vervolgens naar dat criterium in aanmerking zouden komen. Dat waren mevrouw Arib op plaats vijf en de heer Wilders op plaats zes.

Ik achtte het volkomen op zijn plaats de oplossing te zoeken binnen de groep van de twee keer vier die qua anciënniteit bovenaan stonden. Dat gaat dan over de Tweede Kamer. Ik besefte dat, wilde de heer Van der Staaij als een van de top vier van de Tweede Kamer in aanmerking kunnen komen, de heer Holdijk zou moeten wijken. Hoewel de heer Holdijk individueel de hoogste anciënniteit van allemaal had, vond ik het toch juist om hem te vragen een stap terug te doen. Dat zou namelijk, indien hij daartoe bereid was, in de gegeven situatie een resultaat opleveren dat het meest recht deed aan de drie criteria in samenhang genomen: twee van de drie "oudsten" van de Eerste Kamer, twee van de vier, gelijkelijk "oudsten" uit de Tweede Kamer, twee mannen en twee vrouwen, en niet twee van eenzelfde partij. Dat waren de heer Van der Linden, mevrouw Dupuis, mevrouw Hamer en de heer Van der Staaij. Ik vond dit als Voorzitter een mooie vertegenwoordiging uit de Staten-Generaal. De heer Holdijk voldeed desgevraagd aan mijn verzoek. Ik heb dat gecommuniceerd met mijn collega van de Tweede Kamer en die heeft de heer Van der Staaij gevraagd, die instemde. Ik ben dus niet toegekomen aan mevrouw Arib en ik ben niet toegekomen aan de heer Wilders.

Dat mijn hele beleid bij het samenstellen van de commissie gericht zou zijn geweest op het weren van de heer Wilders, houd ik volstrekt tegen. Als de heer Wilders, gelet op de criteria in samenhang bezien, de voor de hand liggende kandidaat was geweest, dan had ik hem benoemd. Ik heb in alle eerlijkheid in een telefoongesprek met de Volkskrant gezegd dat een plaats van Wilders in de kleine commissie veel aandacht zou hebben getrokken. Maar ik kwam uit op een goed resultaat binnen de kring van de drie plus vier hooggeplaatsten qua anciënniteit en kon ook recht doen aan de twee andere criteria.

Geachte collegae. Er is veel onzin over deze kwestie geschreven en gezegd. Ik betreur het zeer dat door anonieme bronnen van alles geroepen wordt, waar ik mij niet tegen kan verweren. Het is volstrekt onwaar wat de gerenommeerde commentator Chavannes zaterdag in NRC Handelsblad schreef, namelijk dat de heer Wilders eerst voor de kleine commissie gevraagd is en er daarna weer uitgezet is. Als dat zo zou zijn gebeurd, had de heer Wilders ongetwijfeld voor 30 april aan de bel getrokken.

In mijn verklaring vanuit Londen van vorige week donderdagavond heb ik gezegd dat mijn onafhankelijkheid in het geding was. Een dergelijk beeld is niet goed voor een Kamervoorzitter. Daarom heb ik mijn voornemen tot aftreden aangekondigd. Dat betekent niet dat ik zelf meen, niet juist te hebben gehandeld. Ik heb naar eer en geweten gehandeld, onafhankelijk zoals het een Voorzitter betaamt. Vanuit die onafhankelijkheid heb ik in de Eerste Kamer steeds geprobeerd recht te doen aan de belangen van alle partijen. Ook bij de voorbereiding van de Verenigde Vergadering van 30 april heb ik willen handelen zoals een goed Voorzitter betaamt: onpartijdig en zonder vooringenomenheid. Ik betreur het dan ook zeer dat daaraan op het punt van de samenstelling van de commissie van in- en uitgeleide door sommigen getwijfeld wordt.

Dames en heren. Twee jaar geleden hebt u mij tot uw Voorzitter gekozen. Ik vind dat nog altijd een heel grote eer. Ik heb het ambt met ongelooflijk veel plezier vervuld, omdat de Eerste Kamer een deel van het parlement is met een duidelijk toegevoegde waarde en omdat de senatoren ondanks de verscheidenheid aan politieke opvattingen, op een constructieve manier het debat met elkaar voeren. We zijn een parttime

parlementair huis met een kleine staf en een bescheiden budget, maar we kunnen ons in daadkracht, efficiency en resultaat meten met alle senaten in Europa.

Het kwam op mijn weg de Verenigde Vergadering te mogen voorbereiden, waarin het nieuwe staatshoofd werd beëdigd en ingehuldigd. Wij hebben hard gewerkt om er een voor Nederland prachtig evenement van te maken en de vele reacties uit binnen- en buitenland geven aan dat we daarin meer dan geslaagd zijn. Ik treed nu terug als uw Voorzitter, omdat, zoals ik zei, het niet goed is als aan de onpartijdigheid van de Voorzitter van de Eerste Kamer wordt getwijfeld. Formeel leg ik mijn functie neer op het moment dat u de nieuwe Voorzitter hebt gekozen. Tot dat moment draag ik het voorzitterschap op de voet van artikel 9 van ons Reglement van Orde tijdelijk over aan onze ondervoorzitter, de heer Franken, die daarmee heeft ingestemd.

Ik dank u voor uw aandacht.

**

(applaus)

De **voorzitter**: Dank u wel!

**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Voorzitter: Franken

De **voorzitter**: Staat u mij toe, te markeren dat wij vandaag een bijzonder moment in de geschiedenis van de Eerste Kamer beleven.

De Voorzitter, de heer Fred de Graaf, heeft zojuist verklaard dat hij zich door omstandigheden niet in de persoonlijke sfeer gelegen, genoopt voelt het voorzitterschap van deze Kamer neer te leggen. Dit is, voor zover ik heb kunnen nagaan, een novum in de parlementaire geschiedenis van ons land. Formeel zal de heer De Graaf als Voorzitter terugtreden zodra de Kamer uit haar midden een nieuwe Voorzitter heeft gekozen. Hij heeft het voorzitterschap op basis van artikel 9 van het Reglement van Orde tijdelijk aan mij overgedragen.

Zoals in het College van Senioren al is gezegd, willen wij diep respect uitspreken voor de beslissing die de Voorzitter heeft genomen. Wij hebben grote waardering voor de wijze waarop hij zijn functie in de afgelopen twee jaar heeft vervuld. Ik zou de heer De Graaf thans willen danken voor alles wat hij tot dusverre als betrokken en actieve Voorzitter heeft gedaan. Wij heten hem weer welkom als gewoon lid in deze Kamer.

**

(applaus)

De **voorzitter**: Dan hervatten we nu de agenda.

Aan de orde is de benoeming van mevrouw drs. ir. A.L. Koning.

Ik deel aan de Kamer mede dat door mij zijn benoemd tot leden van de commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven van het benoemde lid der Kamer, mevrouw Koning: de heer Vliegenthart (voorzitter), de heer De Lange en mevrouw Popken.

Ik deel aan de Kamer mede dat de ingekomen missives van de voorzitter van het centraal stembureau en de geloofsbrief van mevrouw Koning inmiddels in handen zijn gesteld van de commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven.

Het is mij gebleken dat de commissie haar taak reeds heeft verricht.

Ik geef derhalve het woord aan de heer Vliegenthart, voorzitter van de commissie tot onderzoek van de geloofsbrief van mevrouw Koning, tot het uitbrengen van rapport.

**

De heer **Vliegenthart**, voorzitter der commissie: Voorzitter. De commissie die de geloofsbrief van het te benoemen lid van de Kamer mevrouw A.L. Koning heeft onderzocht, heeft de eer te rapporteren dat de geloofsbrief en de daarbij ingevolge de Kieswet overgelegde bescheiden in orde zijn bevonden.

Het rapport van de commissie is neergelegd ter Griffie ter inzage voor de leden.

De commissie adviseert de Kamer om mevrouw Koning als lid van de Kamer toe te laten.

De **voorzitter**: Ik dank de heer Vliegenthart voor het uitbrengen van rapport en de commissie voor het verrichten van haar taak. Ik stel aan de Kamer voor, het advies van de commissie te volgen en het volledige rapport in de Handelingen te doen opnemen.

**

Daartoe wordt besloten.

(Het rapport is opgenomen aan het eind van deze editie.)<1>

De **voorzitter**: Ik verzoek de griffier, mevrouw Koning binnen te leiden.

**

Nadat mevrouw Koning door de griffier is binnengeleid, legt zij in handen van de voorzitter de bij wet voorgeschreven beloften af.

De **voorzitter**: Ik wens u van harte geluk met uw benoeming. Ik verzoek u de presentielijst te tekenen en daarna, alvorens in ons midden plaats te nemen, hier nog even te blijven staan om de leden de gelegenheid te geven, u te feliciteren.

**

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

De **voorzitter**: Het is belangrijk dat u allen ervan op de hoogte bent dat de commissievergaderingen vanmiddag met een uur zijn uitgesteld.

De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen

geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.
**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

*B
!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- De Raming der voor de Eerste Kamer in 2014 benodigde uitgaven, evenals aanwijzing en raming van de ontvangsten (CIII);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Opiumwet en de Wet wapens en munitie in verband met de verruiming van de kring van ambtenaren, belast met de opsporing van de in deze wetten strafbaar gestelde feiten, alsmede van enkele andere wettelijke voorschriften van strafvorderlijke aard (33012);

- het wetsvoorstel Intrekking van de Wet overleg minderhedenbeleid in verband met de herijking van de overlegvorm over het integratiebeleid (33297);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Leegstandwet in verband met de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur bij leegstand van gebouwen en woningen (33436);

- het wetsvoorstel Herstel van wetstechnische gebreken in de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht) (33455);

- het wetsvoorstel Wijziging van de gemeentelijke indeling in een deel van de provincie Fryslân (33496);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van de wijze van tenaamstelling van kentekenbewijzen en enkele andere wijzigingen van uiteenlopende aard (33504);

- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletoire begroting) (33544);

- het wetsvoorstel Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2013) (33556);

- het wetsvoorstel Tijdelijke regels voor experimenten met stembiljetten en een centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming) (33573);

- het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet, ter implementatie van Richtlijn 2013/1/EU van de Raad van 20 december 2012 tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEU 2013, L 26) (33586).

De Raming en de wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de SP, de ChristenUnie en de PVV wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel 33496 te hebben kunnen verenigen.

De aanwezige leden van de fractie van GroenLinks wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel 33297 te hebben kunnen verenigen.

De aanwezige leden van de fractie van de PVV wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel 33544 te hebben kunnen verenigen.
**

*B
!Verzoekschrift!

Aan de orde is de behandeling van:

- het verslag over het verzoekschrift van M. en F. van de B. te B. betreffende een betalingsregeling (XCIX, letter G).

De **voorzitter**: Ik stel voor, conform het voorstel van de Commissie voor de Verzoekschriften te besluiten.
**

Daartoe wordt besloten.

*B
!Stemmingen!

Aan de orde zijn de **stemmingen** in verband met het **Voorstel van wet van de leden Voordewind, Van der Staaij, Hilkens en Bruins Slot houdende wijziging van de Drank- en Horecawet teneinde enkele leeftijdsgrenzen te verhogen van 16 naar 18 jaar en de preventie en handhaving te verankeren (33341)**.

(Zie vergadering van 11 juni 2013.)

De **voorzitter**: Ik heet welkom de heren Voordewind en Van der Staaij en mevrouw Bruins Slot, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die namens de regering bij de stemmingen aanwezig is. Van harte welkom. Voor de minister is dat wederom. Hij is hier sinds het debat van vanmorgen in deze Kamer.

Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen vooraf.

**

*N

Mevrouw **Scholten** (D66): Voorzitter. Mijn fractie heeft een zorgvuldige afweging gemaakt tussen enerzijds de gezondheidsrisico's en anderzijds de gegroeide eigen verantwoordelijkheid van de jongeren. D66 staat sinds de oprichting voor het toekennen van individuele vrijheid, die altijd wordt gekoppeld aan individuele verantwoordelijkheid. Die volgorde van benadering bepaalt onze opstelling. Liberale vrijheden hebben ook een keerzijde. Wij realiseren ons heel goed het alcoholmisbruik, het vandalisme en de gezondheidsrisico's. Wij erkennen deze maatschappelijke problemen en willen deze ook effectief tegengaan. Wij juichen de vorderingen van de gemeentelijke bestuursorganen in het organiseren van de handhaving toe en spreken de verwachting uit dat hiermee belangrijke stappen worden gezet. Daarom zijn de problemen met de handhaving voor ons geen dragend argument. Dragend is en blijft de eigen verantwoordelijkheid van de jongeren en hun ouders. De rol van de overheid ligt in preventie en in het voorlichten van ouders en jongeren. Een verdergaande verbodsbepaling willen wij niet. Wij geloven niet dat dat gaat helpen. Het zal duidelijk zijn dat wij het wetsvoorstel niet kunnen steunen.

*N

Mevrouw **Frijters-Klijnen** (PVV): Voorzitter. Vooral in deze Kamer moeten wij waken voor symboolwetgeving. Ex-senator Putters gaf ons bij zijn afscheid vorige week nog drie boodschappen mee. De eerste wil ik hier graag in herinnering brengen: "Bestrijd dominantie van partijpolitiek, maar kijk vooral of wetgeving werkt. Wat niet gaat werken, hoort hier niet te passeren. En u weet wat niet gaat werken." De PVV-fractie heeft geconcludeerd dat deze onvoldragen wet niet gaat werken. De voordeur wil men sluiten, terwijl men de achterdeur wagenwijd open laat staan. Derhalve zal de PVV-fractie tegen dit wetsvoorstel stemmen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de ChristenUnie, de SGP, GroenLinks, de SP, de PvdD, de OSF en de "bejaardenpartij" -- het is duidelijk wie hiermee wordt bedoeld! -- voor dit wetsvoorstel hebben gestemd en de aanwezige leden van de fracties van D66 en de PVV ertegen, zodat het is aangenomen.
**

*B
!Stemmingen!

Aan de orde zijn de **stemmingen over moties**, ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel **Wijziging van de Warmtewet in verband met enkele aanpassingen (32839)**,
te weten:
- de motie-Faber-Van de Klashorst c.s. over doorleveringskosten van warmte door woningbouwcorporaties (32839, letter G);
- de motie-Faber-Van de Klashorst c.s. over het eenmaal in rekening brengen van de aansluitbijdrage op een warmtenet (32839, letter H).

(Zie vergadering van 11 juni 2013.)
In stemming komt de motie-Faber-Van de Klashorst c.s. (32839, letter G).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PVV, de SP, de PvdD, 50PLUS en de OSF voor deze motie hebben gestemd en de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de ChristenUnie en de SGP ertegen, zodat zij is verworpen.
**

In stemming komt de motie-Faber-Van de Klashorst c.s. (32839, letter H).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van de PvdD en de PVV voor deze motie hebben gestemd en de aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de ChristenUnie, de SGP, 50PLUS en de OSF ertegen, zodat zij is verworpen.
**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B
!Toekomst van het Koninkrijk!

Aan de orde is de voortzetting van het **debat** over **de toekomst van het Koninkrijk in brede zin**, en over:
- de motie-Quik-Schuijt c.s. over het beperken van de gezondheidsschade als gevolg van de aanwezigheid van de Islaraffinaderij (33400-IV, letter W).

(Zie vergadering van 11 juni 2013.)

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wederom welkom in de Eerste Kamer. Het is een derde termijn van de Kamer.
**

De beraadslaging wordt heropend.

*N

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Voorzitter. Ik wil de motie die ik de vorige week heb ingediend, in gewijzigde vorm aan de Kamer voorleggen.

*M

De **voorzitter**: De motie-Quik-Schuijt c.s. (33400-IV, letter W) is in die zin gewijzigd, dat zij thans luidt:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gezien de voortdurende onrust over de gezondheidsschade voor inwoners van Curaçao ten gevolge van de milieuvervuiling door de Islaraffinaderij;

overwegende dat handhaving van de milieunormen de verantwoordelijkheid is van de regering van Curaçao;

overwegende dat de middelen om de milieunormen te handhaven inmiddels aanwezig zijn op Curaçao;

gelet op artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk;

verzoekt de regering om, indien de regering van Curaçao Nederland vraagt om ondersteuning bij het handhaven van de milieunormen, dan wel bij het afsluiten van een nieuw contract voor de raffinaderij, deze ondersteuning te bieden en daarbij zoveel mogelijk de vorige eigenaar en de huidige gebruiker te betrekken;

verzoekt de regering voorts, de Kamer op de hoogte te houden van de voortgang van dit overleg,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter X, was letter W (33400-IV).

Ik geef de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het woord voor een reactie op de gewijzigde motie-Quik-Schuijt.
**

*N

Minister **Plasterk**: Voorzitter. Over de vorige versie van de motie heb ik al gezegd dat ik het oordeel aan de Kamer liet en dat ik het dictum ter harte zou nemen dat ik vanuit de regering binnen de mogelijkheden zou doen wat ik kan om de kwestie te verhelpen. Dat standpunt geldt ook nu. In de nieuwe versie staat in de overwegingen dat de middelen om de normen te handhaven inmiddels aanwezig zijn op Curaçao. Dat zou je op verschillende manieren kunnen duiden. Ik lees dit niet zo dat per se de financiële middelen aanwezig zijn om dit af te wikkelen. Ik zie dat eenieder dat ook in lichaamstaal bevestigt. Dat gezegd zijnde, laat ik het oordeel over de motie graag aan de Kamer.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Hebben de leden allemaal voldoende kunnen kennisnemen van de gewijzigde tekst, zodat wij nu meteen kunnen stemmen? Ik constateer dat dit het geval is.

**

*B
!Stemmingen!

Aan de orde is de **stemming over een motie**, ingediend bij de voortzetting van het debat over de **toekomst van het Koninkrijk in brede zin**, te weten:
- de gewijzigde motie-Quik-Schuijt c.s. over het beperken van de gezondheidsschade als gevolg van de aanwezigheid van de Islaraffinaderij (33400-IV, letter X, was letter W).

De **voorzitter**: Ik constateer dat de aanwezige leden van de fracties van 50Plus, de OSF, de PvdD, D66, de VVD, de SP, de SGP, GroenLinks, de ChristenUnie, het CDA en de PvdA voor deze motie hebben gestemd en de aanwezige leden van de fractie van de PVV ertegen, zodat zij is aangenomen.
**

*B
!Inrichting openbaar bestuur!

Aan de orde is de voortzetting van het **debat** over **de inrichting van het openbaar bestuur**.

De **voorzitter**: Wij waren gebleven bij de heer Holdijk.
**

*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Het kost even moeite om na de turbulente gebeurtenissen van daarstraks de draad te hervatten en over te gaan tot de orde van de dag. Ik troost mij echter met de gedachte dat onze voorzitter niet anders zou wensen. Derhalve hoop ik ook mijn bijdrage aan dit debat te leveren. Mijn bijdrage bestaat uit drie onderdelen: enkele algemene opmerkingen over de bestuurlijke organisatie, opmerkingen over de decentralisatie naar gemeenten en als laatste opmerkingen over de landsdeelvorming.

De hoofdelementen van onze bestuurlijke inrichting worden gevormd door de drie bestuurslagen van de openbare lichamen Rijk, provincie en gemeenten, elk met een direct gekozen volksvertegenwoordiging, de Eerste Kamer uitgezonderd, als eindverantwoordelijk orgaan en elk beschikkend over een open huishouding met een integraal pakket van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Die constitutioneel verankerde hoofdelementen die de bestuurlijke hoofdstructuur vormen, worden wel aangeduid met de metafoor "huis van Thorbecke", zoals hier vanmorgen al eerder heeft geklonken. Daarnaast vormen de waterschappen een grondwettelijk ingestelde functionele laag.

Deze bestuurlijke inrichting moet passen bij de tijdsomstandigheden en moet aansluiten bij herkenbaarheid voor de burgers en hun gemeenschappen. Gemeenten en provincies moeten primair worden gezien als gemeenschappen

die naar eigen politieke inzichten en afwegingen vorm geven aan de eigen lokale of regionale samenleving, en niet als uitvoerders van het rijksbeleid, met daarbij niets anders dan een wettelijk beperkte mate van lokale en provinciale beleidsvrijheid.

Naar de waarneming van velen loopt het openbaar bestuur steeds stroever met de bestaande verdeling van taken en bestuurlijke schaalniveaus. Gevolgen zijn onder meer overlapping van bevoegdheden, cumulerende verantwoordelijkheden en bestuurlijke drukte. Volgens de visienota moet opschaling van gemeenten en dus van provincies een oplossing van de knelpunten en problemen naderbij brengen. Wanneer daarvoor "vrijwillig", tussen aanhalingstekens natuurlijk, wordt gekozen door de gekozen bestuurders, willen wij dit niet in de weg staan, ook al moeten we beseffen dat schaalvergroting onvermijdelijk leidt tot een grotere afstand tussen bestuurders en bestuurden. Deze lijn hebben wij tot nu toe consequent gevolgd en wij zijn voornemens die te blijven volgen. Geformaliseerde samenwerking in de vorm van verlengd lokaal of regionaal bestuur zal soms, maar niet altijd, de oplossing zijn. Samenwerking is en blijft nodig en nuttig, maar de wijze waarop die thans in geformaliseerde vorm -- ik bedoel niet de ambtelijke samenwerking -- gestalte krijgt, kent ook nadelen: versnipperde bevoegdheden, bestuurlijke drukte, diffuse verantwoordelijkheden, een zwakke democratische inbedding en een trage besluitvorming. Wat denkt de regering te doen aan verbetering van deze hulpstructuren? Zou daarop de inventiviteit niet tevens gericht moeten zijn?

De gemeentelijke autonomie blijven wij vooropstellen. De gemeente is, en moet blijven, de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Herindeling van gemeenten moet berusten op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Indien er geen grote bestuurlijke problemen zijn, zijn wij tegen dwang of drang tot herindeling door provincie of Rijk. Het uitgangspunt bij herindeling dient een vrijwillige keuze te zijn. Hierbij moet het niet uitmaken of een gemeente veel of weinig inwoners heeft. Laten we vooral niet veel kostbare tijd en energie verspillen aan eindeloze herindelingsplannen. Wat volgens ons ook van belang is voor de toekomst van met name gemeenten en provincies, is dat zij over een groter eigen belastinggebied kunnen beschikken. Om meer mogelijkheden voor eigen beleid te ontwikkelen, moet de ruimte voor eigen belastingheffing vergroot worden onder gelijktijdige verlaging van de landelijke belastingheffing. Op provinciaal en lokaal niveau kan dan uitgemaakt worden welke keuzes het beste passen bij de aldaar levende burgers.

Mijn volgende punt is de decentralisatie naar gemeenten. Decentralisatie van taken naar gemeenten, provincies of waterschappen is, voor zover zij dit aankunnen, een aanvaard maar niet nieuw uitgangspunt. De hoofdregel die wij hanteren, is dat maximaal twee bestuurslagen bij een thema betrokken zijn. Daarbij mogen de takenpakketten van de gemeenten verschillen naar gelang hun grootte. In elk geval spreek ik de hoop uit dat de minister van Binnenlandse Zaken een coördinerende rol zal weten te spelen in een aantal voorgenomen grote decentralisatieoperaties, die anders versnipperd dreigen te verlopen vanuit de vakdepartementen. Veel is intussen weggevloeid uit het departement van Binnenlandse Zaken, maar ik hoop dat deze taak in elk geval overeind blijft. Dat de regioraden grotendeels zijn verdwenen en dat binnenkort ook die rond de grote steden verdwijnen, heeft onze instemming.

De totale begroting van alle Nederlandse gemeenten ligt rond de 20 miljard euro. Door de voorgenomen decentralisatie zal daar naar grove schatting 17 miljard euro bijkomen. De explosie van taken is voor honderden gemeenten te veel van het goede. Om die reden moeten deze gemeenten de andere helft van hun toekomstige budget onderbrengen op regionaal niveau, maar dan wel in samenhang en gebundeld, aldus de regering. Wat betekent dat? Dat betekent, als ik het goed begrijp, dat niet alleen nieuwe taken op het terrein van zorg en in het sociale domein, maar bij voorkeur ook alle andere samenwerkingsregelingen van de betreffende gemeenten daarin ondergebracht dienen te worden. Kan dat iets anders opleveren dan, opnieuw, een zwaar openbaar lichaam? In het verleden zijn zulke zware openbare lichamen gaan concurreren met de bestuurlijke hoofdstructuur en werden zij om die reden opgeheven.

In de afgebroken decentralisatieprocessen werd nog het uniformiteitsbeginsel gehanteerd. Gemeenten zouden volgens het huidige regeerakkoord kunnen kiezen tussen opschalen met een volledig takenpakket of niet opschalen en zich tevredenstellen met een minder groot takenpakket. Deze keuzemogelijkheid zou moeten betekenen dat niet meer, zoals bij de tot voor kort bekende decentralisatie, van het gros van de kleinere gemeenten bij voortduring het bestaansrecht ter discussie wordt gesteld. Differentiatie van gemeenten sloot ik eerder in mijn bijdrage als mogelijkheid al niet uit.

Ik ga nu in op de vorming van landsdelen. Wij ondersteunen in beginsel de benadering dat bezien wordt of het aantal provincies omlaag kan, maar de visie van de minister dat burgers niets hebben met hun provincie gaat zeker niet algemeen op. Ook het idee dat schaalvergroting leidt tot meer efficiency en bestuurskracht als zodanig, kan ik niet tot het mijne maken. Er zijn te veel voorbeelden die deze mythe logenstraffen. Wijzen de feiten uit dat de provincies thans bij grensoverschrijdende opgaven niet tot samenwerking wensen te komen of daartoe niet in staat zijn? De grenzen van de nieuw te vormen landsdelen zijn in feite net zo willekeurig als de huidige provinciegrenzen uit vroeger tijden -- zeg 1579 en later -- waarover de minister zich nu beklaagt. Als je drie provincies samenvoegt en hun grenzen ongewijzigd handhaaft, zie ik niet hoe dat bezwaar daardoor verholpen kan zijn.

Het onderbrengen van waterschappen bij landsdelen lijkt ons geen logische oplossing en geen vooruitgang. In de eerste plaats zijn waterschappen geen middenbestuur en is er geen sprake van

bestuurlijke drukte. Waterschappen zijn, net als gemeenten, voor de dagelijkse taken de eerstelijnsoverheid waarmee burgers en bedrijven direct te maken krijgen. De aanzienlijke en herhaalde schaalvergroting die op dit vlak in de voorbije vier à vijf decennia reeds heeft plaatsgevonden, moet er niet toe leiden dat ook deze overheden nog verder van de burger af komen te staan.

Ten slotte maak ik enkele opmerkingen over de voorgenomen vorming van een noordvleugelprovincie bestaande uit Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. Het plan voor deze nieuwe provincie is niet erg probleemgeoriënteerd. Een inhoudelijke probleemanalyse lijkt niet overbodig. Daaruit zouden antwoorden moeten voortvloeien over verschillende vragen. Wat levert de fusie van drie provincies op voor concrete bestuurlijke vraagstukken in de sfeer van ruimte, economie, verkeer en milieu? Wat zijn precies de minderkosten en wat zijn de meerkosten? De minister blijft voor de noordvleugelprovincie uitgaan van gedwongen samenvoeging. Van een initiatief van onderop van de drie provincies kan men niet spreken. De overige provincies wordt de vrije keus gelaten om al dan niet in gesprek te gaan over eventuele samenvoeging op termijn met andere provincies. Daarmee lijkt het eindperspectief van de vorming van vijf landsdelen in feite losgelaten. Het lijkt er daardoor op dat de vorming van een noordvleugelprovincie een experimenteel karakter krijgt. Maar dit kan toch niet een experiment worden dat eventueel teruggedraaid kan worden? Stel je voor! Naar onze mening zijn een visie op de landsdelen én zelfstandige wetgeving, ook grondwetgeving, zozeer noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van het openbaar bestuur dat de regering niet vooruitlopend daarop en het debat daarover in het parlement, al een eerste, onomkeerbare stap zou mogen zetten in de richting van de vorming van een eerste landsdeel in de noordvleugel. Wij zullen de behandeling van het wetsvoorstel ter zake moeten afwachten.

De oorspronkelijk beoogde ingangsdatum was het jaar 2015. Die termijn zal zeker niet worden gehaald, zo lijkt ook de minister intussen te hebben ingezien. Het vooruitschuiven van de ingangsdatum naar 1 januari 2016 raakt het verkiezingsproces van de leden van Provinciale Staten en de vorming van de colleges van Gedeputeerde Staten. Nu de minister heeft aangekondigd dat eind 2015 afzonderlijke herindelingsverkiezingen zullen plaatsvinden, betekent dit dat de Statenleden en gedeputeerden die op basis van de reguliere verkiezingen van maart 2015 worden gekozen, niet meer dan acht à negen maanden zitting zullen hebben. Zij zullen in mei 2015 een nieuwe Eerste Kamer kiezen. Afhankelijk van de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel tot herindeling zal de thans zittende Kamer of, als het na juni 2015 wordt, een nieuw gekozen Kamer over het voorstel beslissen. Realiseert de minister zich de mogelijke complicaties en ongewenste gevolgen van zijn besluit tot het vooruitschuiven van de ingangsdatum in dit opzicht en hoe denkt hij deze tegemoet te treden? Ik zie met belangstelling uit naar de reactie van de minister op mijn beschouwing en mijn vragen.

*N

De heer **Sörensen** (PVV): Voorzitter. Voor ons ligt de beleidsvisie van dit kabinet: Bestuur in samenhang. Laat ik vooropstellen dat het mijn fractie enigszins verwonderde dat met name de SP om dit rapport gevraagd heeft. Ik dacht dat de SP, net als wij, er min of meer op rekende dat dit kabinet niet de tijd krijgt om de beleidsvisie in praktijk te brengen. Maar goed, het ligt er nu toch, dus we zullen het becommentariëren.

De titel is bijna net zo fantasieloos als de inhoud. Ooit heb ik een fractievoorzitter gehad die zei: aan rapporten heb ik weinig, zet het maar op een A4'tje. Dit rapport ademt wat ons betreft het regentenconservatisme dat ons land op bestuurlijk niveau al bijna een eeuw afhoudt van wezenlijke veranderingen die zo hard nodig zijn. Gelukkig zitten er twee wetsvoorstellen in de pijplijn die daar verandering in zouden kunnen brengen. Daar hebben we het later over, niet nu. Laat ik me voorlopig beperken tot dit rapport. Het had dus gewoon op een A4'tje kunnen staan. Er had kunnen staan: de visie van dit kabinet is dat we aan de waterschappen gaan vragen of ze willen fuseren en we willen tot vijf landsdelen komen. Dat is het. Ik ga niet weer met de kerst-en-kalkoenvergelijking komen, maar de uitslag laat zich raden. We gaan het vragen. De reacties van de provincies, de waterschappen en de VNG zijn precies zoals we hadden kunnen verwachten. Collega Engels heeft zojuist al uitstekend verwoord welke mechanismen gaan werken om zo'n voorstel vooral niet tot uitvoering te laten komen. Alles blijft uiteindelijk dus zoals het is: oerconservatief. Dat blijkt ook uit een zinsnede uit het rapport: de vele veranderingen vragen om een debat over de benoeming van de burgemeester. Daar zijn we volgens mij al een jaar of vijftig mee bezig. Dat dateert uit de jaren zestig. Volgens mij is er zelfs een partij die zich min of meer vernoemd heeft naar het jaartal waarin die vernieuwingen zouden komen en waarin de burgemeester benoemd zou worden. Dat heeft dus helemaal niets opgeleverd zoals we weten.

Dat veranderen in bestuurlijk regentesk Nederland erg moeilijk is, blijkt uit de reacties op het zo terechte opheffen van de deelraden in Rotterdam en Amsterdam. Via de achterdeur zijn andere semibestuurlijke lichamen binnengehaald, die de baantjes voor een groot deel intact laten. Ik kan me nog herinneren dat de minister heeft gezegd dat hij zou ingrijpen. Als je jezelf voor één vergadering per maand €1.500 toekent, wordt het tijd om in te grijpen, excellentie. Ik wil u vragen dat te doen.

Toch zit er iets opmerkelijks in dit rapport. Het uitgangspunt in de gemeentepolitiek dient te zijn dat de burger centraal staat en dat er meer openheid betracht wordt: verdere democratisering. Dat is eigenlijk een open deur. Dat is een loffelijk streven waarmee iedere PVV'er die de wil van de bevolking en de belangen van de kiezers centraal

zet, het natuurlijk volkomen eens is. Maar wie kan het daar niet mee eens zijn? Als democratische besluitvorming zo belangrijk is en centraal dient te staan -- nogmaals, zoals het hoort dus -- waarom dan tussen neus en lippen door Europa als vierde bestuurslaag accepteren? Als er één ondemocratisch orgaan is, dan is het de Europese Unie. Ik wil de minister vragen hoe hij dit kan rijmen: democratiseren op de bodem en democratie afschaffen aan de top.

Al met al blijft ons land zitten met een bestuurlijke structuur waarbij iedere bestuurskundige vraagtekens zet. Dat is geen probleem zolang dat de wil is van de Nederlandse bevolking. Het is net als met het koningschap. Als mensen dat willen, houden we het gewoon zo. Iedere verandering, of het nu een fusie van gemeentes of een gemeentelijke of provinciale herindeling betreft, dient volgens de PVV-fractie voorafgegaan te worden door een bindend referendum. Bestuurders dienen dan uit te leggen wat het nut van de verandering is en de bevolking bepaalt of ze daarin mee wil gaan of niet. Uiteraard worden er beren op de weg gezien zoals het overheersen van lokaal chauvinisme, maar van de goed opgeleide Nederlandse bevolking mag en kan een weloverwogen oordeel verwacht worden. Denk bijvoorbeeld aan de twee wetsvoorstellen die nog gaan komen. Dan wordt dat ook verwacht.

Ik ken voorbeelden van twee referenda waarbij de bevolking zelfs een veel beter politiek inzicht toonde dan de bestuurders. Het eerste voorbeeld is dat de Rotterdammers massaal tegen de stadsprovincie Rotterdam stemden. Het tweede voorbeeld is natuurlijk het referendum waarbij 64% van de Nederlandse bevolking tegen het Verdrag van Lissabon stemde. Zij bleek stukken wijzer te zijn dan de bestuurders die het hadden voorgesteld. Een andere wijsheid is het stemmen met de voeten. Dat doet de Nederlandse burger iedere keer bij de waterschapsverkiezingen. Iedereen ziet dat waterschappen nodig zijn, maar leg mensen maar eens uit hoe je wateroverlast socialistisch, christendemocratisch of liberaal bestrijdt. Het is dus heel terecht dat mensen niet gaan stemmen. Ze stemmen met hun voeten: weg met die bestuurlijke laag. Waterschappen zijn nuttig, maar die bestuurlijke laag niet. Men gaat gewoon niet stemmen, maar er wordt maar geen conclusie getrokken.

Natuurlijk is ons land rijp voor grote veranderingen, maar moeten we dan het zwarte garen nog een keer uitvinden? In Denemarken zijn met goedkeuring van de bevolking de overbodige bestuurlijke middenlagen weggehaald. En wat te denken van Zwitserland? In Zwitserland heeft de bestuurlijke elite begrepen dat ze belangrijke besluiten alleen in direct overleg met de bevolking kan nemen. Dat Zwitserland een verstandige bevolking kent -- het regenteske tegenargument is dat dan allerlei onzinnige onderwerpen worden aangenomen -- blijkt uit het feit dan men tegen langere vakanties heeft gestemd en voor inperking van immigratie. Wat mijn fractie betreft had de titel van dit rapport dan ook mogen en moeten luiden: we gaan het net als de Zwitsers doen.

De **voorzitter**: De heer Vliegenthart heeft nog een vraag voor u.
**

De heer **Sörensen** (PVV): Ik heb de SP in mijn allereerste zin al genoemd.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dat was geweldig en juist daarom krijgt u nog een vraag van mij. U hebt van alles gezegd over het rapport, maar ik wil er graag twee dingen uitlichten, namelijk de opschaling naar 100.000-plusgemeenten en de samenvoeging van provincies tot landsdelen. Begrijp ik dat dit volgens het democratisch beginsel van de PVV niet gaat zonder expliciete instemming van de bevolking?

De heer **Sörensen** (PVV): Ja.

De heer **Vliegenthart** (SP): Steunt de PVV deze plannen dus niet?

De heer **Sörensen** (PVV): Wij zullen het steunen als het wordt voorafgegaan door een referendum. Als de Drechtsteden met elkaar willen gaan samenwerken en tot één grote gemeente willen komen, dan zal dat aan alle stemgerechtigden in de gemeenten moeten worden voorgelegd. Pas als zij het ermee eens zijn, gaan wij mee. Dat geldt ook voor de provincies. Dat kan, want we hebben het in Rotterdam gezien bij het referendum over de stadsprovincie Rotterdam.

De heer **Vliegenthart** (SP): Voor zover ik weet, is er geen bindend referendum voorzien voor de Noordvleugel. Zolang dat er niet komt, doet u dus niet mee?

De heer **Sörensen** (PVV): Nee, dan doen wij niet mee.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. De GroenLinks-fractie heeft haar bijdrage aan dit debat de volgende titel meegegeven: Op zoek naar het land van Os, het land van de Optimale Schaal (OS). Ik moet eerlijk zijn. Ik ontleen deze titel aan Han Noten, oud-collegasenator en de huidige burgemeester van Dalfsen. Hij hield laatst op het VNG-congres een fantastisch verhaal over zijn zoektocht naar het land van OS, het land van de Optimale Schaal.

Wat is de schaal waarop de burger zich beweegt in zijn dagelijks leven van wonen, werken, zorg, onderwijs, recreëren? Hoe verhoudt die schaal zich tot de bestuurlijke indeling in Nederland en tot de voorgestelde wijzigingen? Op welke wijze is in de nota en in de plannen voor de bestuurlijke reorganisatie de burgerlijke schaal betrokken?

Het is markant dat de rijksoverheid essentiële taken voor of in de leefwereld van mensen zoals werk, zorg en jeugd, overdraagt naar gemeenten omdat die de meest nabije overheid zijn en het vermoeden bestaat dat de gemeenten dat het beste kunnen, terwijl dit kabinet tegelijkertijd

zegt dat de gemeenten moeten gaan samenwerken, liefst zelfs opschalen. Dat voorstel heeft de minister fluks wat ingeslikt. Vindt de minister dat de gemeenten die zwaardere taken op het gebied van jeugdzorg en werk echt kunnen uitvoeren, of denkt hij dat zij dat niet kunnen?

Samenwerking op inhoud, uitvoering, relaties met burgers, een grotere schaal in de backoffice, de administratie en de ICT is wellicht een manier van samenwerken die de minister niet bedoelt als hij spreekt over samenwerking. Ik heb al een interruptiedebatje gevoerd met collega Engels over substantiële samenwerking op regionale schaal terwijl gemeenten blijven bestaan. Kan de minister zijn visie hierop geven?

Wat is het feitelijke probleem dat het kabinet met behulp van een andere bestuurlijke organisatie wil gaan oplossen? Is het de bestuurlijke drukte? Zijn het de complexere taken? Gaat het om de uitvoering van een zwaar takenpakket met veel minder geld? Moet het probleem van het te geringe oog dat de overheid heeft voor actieve burgers hiermee worden opgelost? Is het gebrek aan eigenaarschap bij regionale problemen de brandende kwestie, of de problemen bij Europese aanbestedingen en het ons niet kunnen meten met andere Europese regio's? Is de omvang van de gemeenteraden en Provinciale Staten niet sober genoeg? Kortom, wat is er aan de hand? Jan Tinbergen zei ooit: "Probeer niet met één middel meerdere problemen op te lossen. Je zult uiteindelijk niks oplossen."

Neemt de minister in zijn nota al een voorschot op deze kennelijk lastige vraag door op pagina 9 te verwijzen naar onverschilligheid? Welk probleem lossen we nu helemaal op? Staat deze minister op het standpunt dat een duidelijke probleemstelling hoort bij goed bestuur, evenals een heldere onderbouwing van de voorgestelde oplossing met daarbij een weging van de argumenten voor en tegen? Is de minister met GroenLinks van mening dat het in deze nota ontbreekt aan een duidelijke probleemstelling, alsmede aan een heldere onderbouwing van de voorgestelde oplossingen in relatie tot het op te lossen probleem?

Ik noem een aantal markante gegevens over de gemeenten. Bij de kwaliteit van uitvoering scoren gemeenten met tussen de 25.000 en 75.000 inwoners het best en het meest efficiënt. In financiële zin qua solvabiliteit geldt zelfs het adagium: "hoe kleiner hoe beter." In het algemeen worden bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners de belastingen hoger dan bij middelgrote en kleinere gemeenten. Dat geldt ook voor het aantal fte's. Naarmate gemeenten groter zijn, hebben zij meer ambtenaren per 1000 inwoners.

Daartegenover staat dat naarmate een gemeente kleiner is zij relatief minder algemene uitkering krijgt uit het Gemeentefonds. Met andere woorden: de bedrijfsvoering is bij grotere gemeenten niet efficiënter. Op welke ervaring baseert de minister zijn opmerking dat de bestuurlijke drukte door zijn voorstellen zal afnemen? Is het niet net zo aannemelijk dat de bestuurlijke drukte zich zal verplaatsen naar de opgeschaalde gemeenten en landsdelen?

Hoe plaatst de minister de conclusies van de heer Allers over de hogere bestuurskosten na gemeentelijke herindelingen? Waarom volstaat het afschaffen van de aan het oorspronkelijke huis van Thorbecke toegevoegde lagen als Wgr-plus niet om de bestuurlijke drukte terug te dringen? Is de minister het met GroenLinks eens dat het feitelijke probleem bij bestuurlijke drukte niet zozeer afhangt van de schaal van bestuur maar van de helderheid waarmee taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld en doelen op elkaar zijn afgestemd? Onderschrijft de minister dat ook bij een opgeschaald bestuur de problemen van zogenaamde bestuurlijke drukte blijven bestaan zolang taken en verantwoordelijkheden niet een eigenaar hebben en doelen tegen elkaar indruisen? Onderschrijft de minister dat het hebben van veel overleg alsmede samenwerking en afstemming inherent is aan het complexer worden van taken en problemen en dat deze niet simpelweg te ondervangen zijn door schaalvergroting?

Is grootschaligheid van bestuur het antwoord op complexere taken? Ik hoor graag een onderbouwing van de minister. Hoe weegt hij in dit verband de ervaringen die we hebben opgedaan met de opschaling in het onderwijs en de zorg? Zogenaamde "fuzzy networks" bewijzen zich toch ook en beter dan de oude bestuursstructuren? Zijn er voorbeelden waarbij complexe vraagstukken terug worden gebracht tot behapbare proporties?

De omslag in het sociale domein wordt uiterst omfloerst gepresenteerd. Wat is het doel? Is het doel geld besparen door het huidige takenpakket met minder geld bij gemeenten neer te leggen? Is het doel burgers opvoeden in ander gedrag onder het adagium van eigen verantwoordelijkheid, hun leren vaker een beroep te doen op de eigen omgeving en dus minder of geen beroep te doen op de overheid? Of is het doel gemeenten volledige zeggenschap te geven op het sociale domein omdat ze dichter bij de burger staan? Bij het tweede doel kun je je afvragen waarom de ingewikkelde weg van decentralisaties gekozen wordt. Bij het eerste doel kun je afvragen waarom zo'n bestuurlijke operatie nodig is en bij het derde doel doemen nieuwe problemen op.

De minister zegt dat gemeenten het beste in staat zijn om de ondersteuning te bieden die past bij de behoefte van de desbetreffende burger. Op welk onderzoek baseert de minister zich? Gaat het met de huidige uitvoering van de AWBZ, de Wajong en de jeugdzorg zo bedroevend slecht dat dit doet vermoeden dat gemeenten dit veel beter kunnen? De minister stelt zelf dat het aan bestuurs- en uitvoeringskracht schort. En als de gemeenten het kennelijk vanwege hun kleine omvang ten opzichte van het Rijk zo veel beter doet, waarom dan vervolgens voorstellen dat die gemeenten heel groot moeten worden?

"Minder geld en een zwaar takenpakket zullen het uiterste vragen van het openbaar bestuur", schrijft de minister. Is het dan niet plausibel om de inrichting van het openbaar bestuur op zo'n cruciaal moment níét te heroverwegen?

Op pagina 9 stelt de minister dat de bovengenoemde ontwikkelingen al zolang lopen dat nu ook de inrichting van het binnenlands bestuur moet worden aangepast. Wat verstaat de minister onder "al zolang"? De decentralisaties en de bezuinigingen zijn geen ontwikkelingen, maar vloeien voort uit zeer recente politieke besluiten. Wat voorspelt het besluit van het kabinet om op landelijk niveau te beslissen over het wachtgeld van lokale bestuurders? Hoeveel ruimte is de landelijke overheid bereid te geven aan de gemeentelijke en provinciale overheid? Hierover rept de nota nergens, terwijl een van de oorzaken voor bestuurlijke drukte niet zozeer voorkomt uit de bestuurlijke schaal, maar uit de onduidelijkheid of de onevenwichtigheid over wie over wat gaat. Welke schaal je ook kiest, dat probleem zal altijd moeten worden opgelost. Waarom ontbreekt deze zo cruciale probleemanalyse in de nota? Wij hebben bij de Wmo, de Wet werk en bijstand en de onderwijshuisvesting gezien dat een van de grote problemen bij decentralisatie veroorzaakt wordt door de mate waarin de Tweede Kamer de kunst verstaat om ook daadwerkelijk los te laten. Ook bewindslieden moeten aangegeven dat zij er niet meer over gaan. Zij zijn stelselverantwoordelijk, als u wilt polisverantwoordelijk, maar de uitvoering ligt bij de gemeenten. Zij hebben een redelijke mate van vrijheid en autonomie in de uitvoering. Het zijn rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers met een dagelijks bestuur -- zij het in een duaal stelsel dat voor mij niet had gehoeven -- dat verantwoordelijk is voor de uitvoering. Daar ligt de verantwoordelijkheid. Tegen al die Tweede Kamerleden die bij AO's komen met stapels casuïstiek moet u eigenlijk zeggen: wendt u tot het lokale bestuur, wendt u tot de lokale volksvertegenwoordiging. Ik begrijp uit de non-verbale reactie van de minister dat hij het daarmee volstrekt eens is, waarvoor dank.

Er ontvouwt zich een aaneenschakeling van dingen die allemaal bedoeld zijn om de boel te verzachten, maar die uitmonden in een totaal omver geklauwd huis waar niks meer op zijn plek staat en dat feitelijk onbewoonbaar is. Het startpunt is dat de overheid minder geld overheeft voor het sociale domein. De overheid zou twee dingen kunnen doen. Óf zij zegt tegen de burgers: dit is de taart, hij is een stuk kleiner, ik kan hem in evenveel stukken blijven snijden, maar dan krijgt iedereen nog maar een kruimel en velen komen daar niet mee uit, óf zij zegt: de taart is kleiner, ik blijf even grote stukken snijden, dus veel minder mensen krijgen een stuk. Maar die keuze durft het Rijk kennelijk niet op die manier voor te leggen aan de burger. Nee, het Rijk schuift het probleem door naar de gemeenten. Dan smeer je de drek over 408 plekken uit en dat is minder opvallend dan een enorme gierkar op het Binnenhof. Die 408 plekken moeten het maar gaan doen met veel minder geld. Hun taken verdubbelen en zij krijgen bovendien ook heel veel nieuwe, totaal onbekende taken.

Het CIZ doet nu jaarlijks een kleine miljoen indicaties voor zorg. 50.000 indicaties daarvan gaan over langdurige zorg. 950.000 indicaties gaan over care die overgedragen wordt naar de gemeenten. Die 950.000 indicaties betreffen ongeveer 850.000 unieke personen. Er wordt hiervoor echter minder geld in het Gemeentefonds gestopt. Eigenlijk kunnen de gemeenten dadelijk aan de mensen gaan vertellen: u kreeg tot nu toe deze zorg, maar wij gaan nu eerst een beroep doen op uw zelfredzaamheid. Als u die niet hebt, kan het vast worden opgevangen door familieleden, vrienden, buren, mensen uit de buurt en buurtzorgcomités in de wijk. Als dat niet helpt, zou u ten langen leste iets van de gemeente kunnen krijgen.

Het Rijk vindt het ook weer een beetje zielig om dit zo bij de gemeenten neer te leggen, dus helpt het Rijk die gemeenten een beetje, want vele hebben niet de bestuurs- en uitvoeringskracht voor twee keer zoveel werk. Maar ze protesteren, dus ga je ze niks voorschrijven. Je hoopt dat er vanzelf wel fusies ontstaan, want anders kunnen ze het echt niet. Dat zegt de minister eigenlijk.

Als die gemeenten groter worden, kunnen de provincies niet achterblijven, immers straks zijn meerdere heel grote gemeenten even groot of zelfs groter dan de kleinste provincies. Onderscheid moet er zijn. Er liggen al tal van rapporten waarin wordt geschreeuwd om grotere provincies. Het grappige is dat er heel veel argumenten worden opgesomd waarom het met die twaalf provincies niet langer kan, maar geen enkel argument waarom het met vijf provincies dan plotseling wel pico bello gaat verlopen. Als hoogtepunt van de dadendrang van deze minister -- hij zij geprezen -- presenteerde hij gisteren de Noordvleugelprovincie inclusief Noordoostpolder, Urk en Emmeloord. Waar is de zorgvuldigheid en de motivatie vanuit functies en taken beredeneerd, waarmee men komt tot die Noordvleugelprovincie? Als de minister ons wil meekrijgen, dan moet dit wel op grond van een verhaal op basis van inhoudelijke, functionele en taakgerelateerde overwegingen gebeuren en niet om een bezuiniging van 70 miljoen te kunnen inboeken. Dat bedrag wordt overigens betwist. Waarom gaat dan niet -- een denkmodel -- het hele middenbestuur op de schop of zelfs weg? De taken van ruimtelijke ordening, toezicht op de gemeentefinanciën, verkeer, vervoer en milieu kunnen dan verdeeld worden tussen Rijk en/of gemeenten. De eerste twee taken kunnen bijvoorbeeld naar het Rijk of een rijkstoezichtorgaan gaan en de laatste twee naar de grote gemeenten. Hoort de stad Utrecht, 's lands grootste vervoersknooppunt, niet ook voluit betrokken te zijn bij de lijn Amsterdam-Almere wat betreft vervoersverantwoordelijkheid? Mijn fractie hecht eraan om hier nog eens uitdrukkelijk te verwijzen naar de motie van collega Voortman in de Tweede Kamer.

Ik kom terug op het landsdeelvoorstel Noordvleugel. Een finaal standpunt hierover nemen wij niet in, want wij wachten natuurlijk op het voorstel. Onze grote zorg op dit moment is echter al dat een natuurlijke synchronisatie in het proces ontbreekt, nu het een jaar is uitgesteld. Het gaat dan met name over de verkiezingen van de Provinciale Staten en daarmee samenhangend de verkiezingen van dit eerbiedwaardige orgaan. Dat

zou pleiten voor een ingangsdatum met ingang van de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 2015 dan wel in 2019.

Ieder jaar ertussenin is een gedrocht, als het al zo moet zijn. Want moeten we eigenlijk niet concluderen dat de vorming van vijf landsdelen van de baan is? Hoe verhouden deze nota en de opmerkingen van de minister daarover zich dan tot het regeerakkoord waarin staat dat er vijf landsdelen gemaakt moeten worden? Friesland mag van de minister zelfstandig blijven. Mag ik als autochtone Limburger vragen: Limburg ook? Noord-Brabant ook? Zeeland? Flevoland? Ik doel nu op al die plekken waar mensen zich echt herkennen in hun provincie in de culturele zin, daar waar cultuur en staatsinrichting een beetje samenvallen. Overigens hebben wij van Frankrijk geleerd dat men daar nog altijd praat over Bretagne, de Dordogne, de Périgord en Limousin, terwijl Bretagne bijvoorbeeld allang Côtes d'Armor en Finistère heet, de prachtige staatskundige inrichtingsnamen. Toch noemt een Breton zich Breton en niet een Finistère. Het zou ook raar zijn als hij zichzelf het einde van de aarde noemt.

Als je dan toch bezig bent met de verbouwing van het huis van Thorbecke, kun je de discussie over benoemde of gekozen burgemeester en commissaris van de Koning niet laten liggen. Die discussie moet dan ook weer aan de orde komen. Het lijkt een beetje op het programma Help, mijn man is klusser! Die man begon ook met een kastje in de keuken en inmiddels liggen al maanden de vloeren open, is het riool zichtbaar evenals de sterrenhemel.

Dit terwijl, en dat is het allerergste, helemaal in het begin van de nota wordt gesteld, dat alleen al de overheveling van al die taken van het Rijk naar de gemeenten met veel minder geld het uiterste zal vergen van de overheid in casu de gemeenten. Om nog even bij het tv-programma te blijven: de klussende man is begonnen op het moment dat zijn vrouw op het punt van bevallen staat.

Welk probleem wil de minister oplossen? En is dit de oplossing en waarom? Die vragen moeten wij afwegen. Het ontbreken van een heldere analyse en onderbouwing, verder dan brede consensus in de trant van "we denken al zo lang in die richting" en algemene ontwikkelingen gaat de minister niet. Dit maakt deze nota tot een koningslied dat door een Wim Daniëls en door de wetenschapper en columnist Plasterk binnen tien minuten zeer terecht gefileerd zou zijn in de column in Buitenhof.

Nogmaals, GroenLinks is niet op voorhand tegen of voor veranderingen van de bestuurlijke organisatie. Er zullen ongetwijfeld goede argumenten voor of tegen zijn, maar helaas is ten behoeve van deze nota niet zo veel moeite gedaan om die argumenten op tafel te krijgen. Misschien zijn ze er ook gewoonweg niet. Dan heeft een discussie op dit moment geen enkele zin. Veranderen louter om het veranderen of "laten we het maar eens proberen", is geen basis voor solide bestuur.

GroenLinks is niet per definitie tegen een grote organisatie en ook niet per definitie voor kleine organisaties. Wij willen alleen weten waarom. We hechten aan bestuurlijke nabijheid, aan overheidsuitvoering met een menselijk gezicht. Wij hechten aan het humaniseren van de relatie overheid-burger, aan overheidsdienstverlening die niet uitgaat van het systeem van wet- en regelgeving maar van de vraag, de droom, de ambitie, de bezorgdheid of het verantwoordelijkheidsgevoel van de burger of van gemeenschappen van mensen.

Dat wat burgers direct raakt, moeten wij zo dicht mogelijk bij de burgers beleggen zodat er maatwerk mogelijk is en burgers directere invloed hebben, met beleidsvrijheid en dus de mogelijkheid tot lokale verschillen en met voldoende middelen om het uit te voeren.

Verder moet er democratische controle zijn op hetzelfde niveau als waar de beleids- en besluitvorming plaatsvindt. Dit hoeft overigens niet hetzelfde niveau te zijn waarop uitvoering gebeurt. Wij zijn dus kritisch op beleidsvolle samenwerkingsverbanden, zoals ov-regio's.

De vorm volgt de inhoud. Eerst moeten wij bedenken welke taken er moeten worden uitgevoerd en dan wie die taken het beste kan uitvoeren, en op welke schaalgrootte dat het beste kan. Dit geldt voor de gemeenten, voor de provincies, voor de waterschappen, maar ook voor de rijksoverheid.

Op zoek naar het Land van OS, het kompas, de roadmap en de horizon dient te bestaan uit de bovenstaande uitgangspunten.

Ik vertel een anekdote. Als je vanuit een raam van een van de werkkamers van de Tweede Kamer naar buiten kijkt, zie je een grote raamreclame bij de Burger King met de tekst: "Alleen een gegrilde burger is een goede burger". Ik kan het niet helpen, maar dat zie je als je naar buiten kijkt vanuit de Staten-Generaal. Dit is het signaal dat de buitenwereld aan ons geeft. Laten wij de burger weer eens zien als de eigenaar van de overheid. De burger is niet de consument van de dienstverlening van de overheid. De burger is meer dan de kiezer die eens in de vier jaar de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de vier bestuurslagen bepaalt. De burger is de maker van de samenleving, de vitaliteit, die we als overheid faciliteren, accommoderen en waarderen in een wederkerige verhouding, waarin ook weer gefundeerd plek is voor de solidariteit van het collectief. Wij moeten alles uit de kast halen voor de kwetsbare waarden en de kwetsbaren die op individueel niveau niet georganiseerd krijgen wat nodig is om beschermd en beschut te worden. Dat vergt een overheid die meebeweegt met behoeften, niet vanuit structureringsmallen maar vanuit nabijheid, menselijkheid, rechtvaardigheid, strengheid, vertrouwen en ruimte gevend.

*N

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter. Dit beleidsdebat kent een lange voorgeschiedenis. Al bij de behandeling van de Wet veiligheidsregio's

in 2010 verzocht de Kamer de regering om een integrale visie op het lokaal bestuur. Dat dit kabinet geen voorstander is van dikke nota's, bleek al snel uit de reactie van de minister-president op de motie-Kox, ingediend tijdens de algemene politieke beschouwingen op 4 december 2012. De minister-president vroeg de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een "niet heel groot stuk" te schrijven, waarin deze nog eens zou benoemen hoe de verschillende elementen in samenhang moeten worden bezien. Met die reactie heeft de Kamer ingestemd en de motie is met algemene stemmen aangenomen.

De toelichtende brief draagt de titel "Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland". Dit is een wat zware titel, die ten minste voor verwarring zorgt, zo blijkt uit de vele reacties. In feite is gisteren de helft van de inhoud al achterhaald door de indiening van het herindelingsontwerp voor de samenvoeging van de provincies Utrecht, Flevoland en Noord-Holland. Dan blijft over het gedeelte van de brief waarin de minister de toekomstige ontwikkeling van het lokaal bestuur schetst. Hij zegt tegen blauwdrukken voor de ontwikkeling van het lokaal bestuur te zijn en incrementele processen -- ik vind het nog steeds moeilijk om het woord "incrementele" uit mijn mond te krijgen -- te willen stimuleren. Zijn blauwdruk voor het middenbestuur ligt echter al klaar. Daardoor is het volgens de VVD-fractie staatsrechtelijk niet zuiver om daarover in de Kamer nu reeds een oordeel te geven. De minister maakt het ons dus niet moeilijk om een cesuur in zijn stuk aan te brengen. De bijdrage van VVD-fractie zal zich dan ook voornamelijk richten op de rol van de overheid in het algemeen, de ontwikkeling van het takenpakket en de positie van het lokaal bestuur, de noodzaak tot schaalvergroting en de mogelijkheden daartoe, en de samenhang en interactie tussen alle bestuurslagen, inclusief de relatie met Europa.

De VVD-fractie is van mening dat de bestuurlijke inrichting van ons land en het verkeer tussen de overheden in de eerste plaats bepaald wordt door de opgaven waarvoor de maatschappelijke partners en de overheid, Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen gezamenlijk, staan. In dat samenspel is de overheid slagvaardig, betrouwbaar, transparant en duidelijk. De VVD is voorstander van een kleine, slagvaardige en slanke overheid, een overheid die ook "nee" durft te zeggen en zich beperkt tot de taken die anderen niet kunnen uitvoeren.

In de afgelopen 60 jaar is de overheid alsmaar uitgedijd. Activiteiten die door de samenleving van oudsher zelf zijn ontplooid en uitgevoerd, zijn door de overheid overgeheveld en overgenomen. De overheid heeft zich ontwikkeld tot een allesweter, alleskunner en alleseter. Nu worden wij geconfronteerd met de onbetaalbaarheid van deze ontwikkeling. De processen van horizontalisering, waarbij burgers participatie en besluitvorming opeisen en bedrijven en maatschappelijke organisaties partners in beleidsvorming en -uitvoering zijn geworden, vragen om een andere positionering van de overheid.

De weg terug is lang en ingewikkeld, maar vraagt vooral veel bestuurlijke moed en leiderschap. Het adagium "de verantwoordelijkheid weer terugleggen bij de samenleving zelf" vereist een mondige en vragende samenleving, een optimistisch en betrokken burgerschap met een overheid die vertrouwen in die samenleving stelt en uitdraagt. Het is dan ook heel goed dat de taken die tot anonieme afstandstaken van de overheid zijn uitgegroeid, weer dichter bij de mensen komen te liggen en worden gedecentraliseerd naar de gemeenten, die op hun beurt de samenleving, dus de burgers, weer medeverantwoordelijkheid geven.

De geschiedenis leert dat structuurdiscussies, die zich meestal ook concentreren op de bestuurlijke kring, blijkbaar niets of slechts erg weinig veranderen. Vanmorgen hebben wij daar uitgebreide voorbeelden van gehoord. Ik denk zelf aan de invoering van de Wet dualisering. Ik was een groot voorstander van die invoering, maar wij kunnen ons nu afvragen of die wet iets veranderd heeft.

In bestuurlijke veranderingen is de aanpassing van de structuur naar onze mening niet het begin, maar het sluitstuk van veranderingen. De VVD wil geenszins het huis van Thorbecke verbouwen, maar wel samen plannen maken voor de wijze waarop wij het restylen, zodat het weer voldoet aan de huidige eisen van een duurzame overheid.

Behalve dat het takenpakket van de gemeenten door de decentralisaties op een historische manier wordt uitgebreid, verandert daardoor de rol van de gemeenten ten opzichte van hun inwoners ingrijpend. Daarnaast staan gemeenten onder grote financiële druk en staat bij een groot aantal gemeenten het water tot, of zelfs al over de lippen. Het proces van het aangaan van nieuwe taken en het afstoten van traditionele taken, dan wel deze via nieuwe verbanden blijven uitvoeren, trekt een wissel op de bestuurskracht van de gemeenten. Gemeenten rooien dat niet alleen en moeten -- ik vind het heel jammer voor de heer Engels om dit te zeggen --op korte termijn nieuwe arrangementen aangaan met collega-gemeenten en de eigen maatschappelijke partners en burgers. Dat gaat natuurlijk niet van de ene op de andere dag en dat gaat al helemaal niet als er niets binnen en rondom gemeenten gebeurt en de medeoverheden niet meebewegen in de veranderingen. En het gaat zeker niet als binnen de overheidskolom onduidelijkheid heerst over taken, toekomst en vertrouwen.

De maatschappelijke werkelijkheid trekt zich niets aan van bestuurlijke indelingen en bevoegdheden. De aanpak van maatschappelijke problemen en uitdagingen vindt steeds meer op regionale schaal plaats. Ook het bereik van voorzieningen en de relevante sfeer van economisch beleid of milieubeleid ligt steeds meer op regionaal niveau. De regio's waarbinnen gemeenten samenwerken, zijn vaak het meest aangewezen niveau om beleid te voeren of voorzieningen te organiseren. Ook de grenzen

tussen regio's, provincies en zelfs landen worden fluïde. De verleiding om nieuwe grenzen te trekken, zorgt voor nieuwe problemen. Ontgrenzen vraagt om een open en flexibel bestuur, zodat kan worden ingespeeld op de maatschappelijke ontwikkelingen. Door de maatschappelijke werkelijkheid gedwongen, realiseren alle gemeenten van groot tot klein zich dat samenwerken met andere gemeenten noodzakelijk is om de dienstverlening op peil te houden. Ook realiseren de meeste gemeenten zich dat er maar één keuze gemaakt kan worden: samenwerken of samenvoegen.

Samenwerking tussen gemeenten in verlengd lokaal bestuur is geen nieuw fenomeen. Samenwerkingen ontstaan en verdwijnen weer; dat laatste is althans de bedoeling. Gedwongen, opgelegde samenwerking komt al weer in een ander daglicht te staan. De spanning tussen verlengd lokaal bestuur, de gemeentelijke autonomie en de wettelijke plicht om samen te werken, bijvoorbeeld op basis van de Wet veiligheidsregio's, schuurt met het beginsel van de autonomiteit. Ook aan de decentralisaties heeft het Rijk de voorwaarde tot samenwerking verbonden en al staat dat in een ander licht, ook hierbij wordt via sectorale wetgeving ingegrepen in de uitvoeringsvrijheid van de gemeenten. Gemeenten hebben daardoor weleens het gevoel dat zij uitvoeringsloketten van het Rijk zijn geworden. Is een taak gedecentraliseerd en overgedragen aan een bestuur, dan moet alleen dat bestuur er nog over gaan, van het begin tot het eind. Lokale verantwoordelijkheid betekent lokale verantwoording en geen uitvoeringsvragen of opdrachten meer vanuit de Kamer.

Er zijn lessen geleerd uit de gang van zaken rond de Wmo. Het tot in detail voorschrijven van alle uitvoeringsaspecten en de inperking van de lokale afweging en kleuring maken gemeenten wel verantwoordelijk, maar niet betrokken. Bij decentralisatie hoort onlosmakelijk lokale inkleuring. Zonder lokale beleidsvrijheid wordt decentralisatie deconcentratie en dan is de gemeente inderdaad alleen nog maar het loket voor de uitvoering van rijksbeleid. Zoals gezegd hoort bij decentralisatie de kunst van het loslaten, ook op het financiële vlak, het beheersen van de regelreflex en de acceptatie van verschillen in beleidskeuzes en -accenten. Graag ontvangen wij op dit punt een reactie van de minister.

Terwijl maatschappelijke problemen regionaal zijn geworden, zijn bevoegdheden en democratische wilsvorming, controle en verantwoording lokaal gebleven. Er is sprake van rolverwarring, omdat onvoldoende duidelijk is wie waarover gaat. De verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincie, waterschap en gemeente, maar ook de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en publieke, semipublieke of private uitvoeringsorganisaties, is voor veel mensen onduidelijk, zelfs voor bestuurders. Op veel terreinen zijn soms te veel overheden en overheidsinstanties tegelijk bij besluitvoering, uitvoering en verantwoording betrokken. Dat noodzaakt tot veel meer overleg, schept onnodige hindermacht en vertraagt. Sommigen noemen dit "bestuurlijke drukte", maar de echte bestuurlijke drukte wordt pas evident als wij alle bestuurders en politici tellen die iets over hetzelfde willen of moeten vinden en besluiten. De reactie om in dat aantal te snijden, is beginnen aan de achterkant. Het is proberen de spaghetti weer tot een plak deeg te maken. Als elke overheid zich beperkt tot het uitvoeren van haar kerntaken, en als alleen daarover wordt gediscussieerd en besloten, wordt de bestuurlijke drukte verminderd. Samenwerking kan echter alleen maar succesvol zijn als ook de bestuurlijke culturen en besluitvormingsprocessen op samenwerking zijn gericht. De "kunst van het loslaten" in een samenwerking op lokaal niveau en het idee van "je gaat erover of niet" moeten bij alle betrokkenen worden gesublimeerd.

Aard, omvang en takenpakket van een samenwerking in een landelijk gebied zullen uiteraard anders zijn dan in een grootstedelijk gebied, maar niet minder belangrijk. Vergrijzing en krimp vragen om een daadkrachtige bundeling van inspanningen en een andere houding van de lokale overheid dan traditioneel het geval was. Die houding moet zijn aangepast aan de maatschappelijke opgaven en vragen van een gebied of gemeente. Daarom past het niet meer om uniformiteit van de organisatie in het lokale bestuur en het middenbestuur te blijven nastreven. Uniformiteit in organisatie en verantwoordelijkheden past bovendien slecht doordat de verhoudingen tussen de verschillende verdiepingen van het huis van Thorbecke behoorlijk scheef zijn. In algemene termen denken over gemeenten of provincies komt niet overeen met de werkelijkheid waarin niet alleen de omvang van gemeenten in zeer grote mate verschilt, maar vooral hun opgaven. Het getalscriterium heeft daarvoor dan ook helemaal geen oplossend vermogen. Voor sommige opgaven kan 500.000 te klein zijn, maar voor andere opgaven is 50.000 veel te groot. Daarnaast zijn er ook buiten de Randstad regio's die zich vanwege hun bijzondere betekenis kunnen meten met de opgaven van andere grote steden. Ik noem dat maar even om aan te geven dat ons traditionele streven naar uniformiteit op zijn minst onder druk staat. Ook hierop krijg ik graag een reactie van de minister.

Ik wil ook zijdelings iets opmerken over het middenbestuur, want in zijn brief doet de minister een poging om daarvoor wel een differentiatie te realiseren. Althans, zo probeert de VVD-fractie het te lezen. Bij gemeenten gaat hij uit van de incrementele processen, maar bij drie van de twaalf provincies geldt blijkbaar toch nog, of weer, het ouderwetse blauwdrukdenken. Wil de minister uitleggen hoe dat zit? Waarom pakt de minister wel door met plannen voor het samenvoegen van provincies, maar kiest hij voor gemeenten voor een andere procesgang? Wat gebeurt er als provincies erin slagen om hetzelfde resultaat te bereiken door samen te werken per landsdeel? En wat is eigenlijk een landsdeel; wat maakt een gebied tot een landsdeel?

In het huis van Thorbecke is geen vaste plaats voor een zelfstandig regionaal bestuur, het

beschikt hooguit over een slaapmatje in de gang. Samenwerking is een instrument dat deel uitmaakt van het functioneren van een gemeente. Door samen te werken, word en blijf je zelf sterk. Die samenwerking mag in de optiek van de VVD echter niet vrijblijvend zijn, en ook niet een structuur op afstand zijn. De samenwerking moet dicht bij de gemeenten kunnen blijven staan en moet gebaseerd zijn op helpen, halen, brengen en solidariteit, op wederkerigheid.

Vaak wordt de democratische legitimatie in de structuurdiscussie als struikelblok voor samenwerking genoemd. Hoewel dat ook volgens de VVD een heel belangrijk punt is, wordt het ook weleens gebruikt als weigerargument om in een samenwerking naast te nemen ook te geven, om de wederkerigheid niet van toepassing te laten zijn en maar niet samen te werken. Het verbaast mij dat over dit onderwerp steeds weer dezelfde discussie plaatsvindt als over het weer: er wordt over geklaagd, maar eigenlijk niets aan gedaan. Ook in de brief van de minister vind ik alleen de constatering van dit mogelijke struikelblok terug, maar wordt er geen oplossing voor gegeven.

Er zijn gemeenten die prima afspraken hebben gemaakt over de betrokkenheid van de gemeenteraad in een regionale samenwerking. Die afspraken kunnen als voorbeeld en inspiratie gelden. Zoals ik al zei, realiseren gemeenten zich maar al te goed dat het samenwerken of samenvoegen is. De tijd is dan ook rijp om binnen de gemeenten naar nieuwe vormen van samenwerking te zoeken. Welke handreikingen biedt de minister daarvoor?

De **voorzitter**: Mevrouw Huijbregts, voordat u aan een nieuw onderwerp begint, heeft de heer Koole eerst een vraag. Hij stond al bij de interruptiemicrofoon.
**

De heer **Koole** (PvdA): Begrijp ik goed dat de VVD-fractie zegt dat allerlei samenwerkingsverbanden onvermijdelijk zijn, dat de minister die moet faciliteren, en dat zij daarmee ook allerlei variëteit in het bestuur accepteert? Mevrouw Huijbregts zei dat het blauwdrukdenken overboord moet worden gezet, waarmee zij de facto een vorm van bestuurlijke drukte accepteert; naast de bestuurlijke hoofdstructuur moeten ook andere gremia blijven bestaan. Dat is een behoorlijke liberale opvatting over de inrichting van het landsbestuur.

De VVD-fractie zegt ook dat er geen uniformiteit hoeft te zijn. Dat werd ook gezegd over de landsdelen. Mevrouw Huijbregts vroeg: wat zijn dat nou, landsdelen? Begrijp ik goed dat de VVD afziet van het idee dat de hervorming gericht moet zijn op vijf landsdelen? Mevrouw Huijbregts zegt namelijk dat er geen uniformiteit hoeft te zijn en dan moet je dus niet overal in het land landsdelen willen hebben. Kan ik die conclusie trekken? Als dat perspectief volgens de VVD toch moet blijven bestaan, moet de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland dan niet in een beweging met het instellen van landsdelen worden meegenomen? Waarom moet dat dan misschien apart gebeuren? Ik begrijp niet precies waar de VVD staat: geeft zij het perspectief van de landsdelen op of niet?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): De heer Koole stelt een heleboel vragen en maakt een heleboel opmerkingen. Het zal wel met mijn leeftijd te maken hebben dat ik nu aan het einde niet meer weet wat de heer Koole aan het begin heeft gevraagd.

De heer **Koole** (PvdA): Ik wil wel helpen: geeft de VVD het perspectief van de landsdelen op of niet?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Ik heb gezegd dat wij ons oordeel daarover koppelen aan de behandeling van het ingediende herindelingsvoorstel. Ik stel een aantal vragen en geef aan dat sprake is van een differentiatie in de maatschappelijke opgave. In de Randstad en bijvoorbeeld Noordoost-Brabant is die opgave anders dan in Noordoost-Groningen. Daarmee krijgen gemeenten te maken met een andere vorm en inhoud van samenwerkingen of opdrachten. Datzelfde geldt voor de landsdelen. Ik heb gevraagd wat iets tot een landsdeel maakt. Dat wil ik graag weten, maar ik heb geen oordeel gegeven over het langetermijnperspectief. Ik ben trouwens nog niet klaar met mijn betoog. Ik hoop dat er een zodanige opbouw in mijn verhaal zit dat de heer Koole in de apotheose alle gewenste antwoorden heeft.

De heer **Koole** (PvdA): Ik wacht het graag af. Ik weet dat de VVD in haar verkiezingsprogramma over landsdelen sprak en daar een zeker beeld bij had. Mevrouw Huijbregts kan de minister wel vragen welk beeld hij bij "landsdelen" in zijn hoofd heeft, maar misschien kan zij aangeven waar de VVD daarbij zelf aan denkt.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Dat zal de heer Koole horen bij de behandeling van het wetsvoorstel in kwestie.

In het huis van Thorbecke is geen vaste plaats voor een zelfstandig regionaal bestuur, het beschikt hooguit over een slaapmatje in de gang. Samenwerking is een instrument dat deel uitmaakt van het functioneren van een gemeente. Volgens mij heb ik dit allemaal al gezegd. Door de openstaande ramen is het blaadje met dit deel van mijn spreektekst terug gewaaid.

Ik ga verder met het volgende onderdeel van mijn betoog. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling schetst de minister het kader waaraan herindelingsvoorstellen moeten voldoen. Ik heb aangegeven dat schaalvergroting van de maatschappelijke opgaven en de aanpak daarvan naar de mening van de VVD om bestuurlijke schaalvergroting vragen. Samenwerking tussen gemeenten, zo veel mogelijk congruent, is daarvoor een instrument. Samenwerking is echter niet voor alle gemeenten een antwoord op de huidige en toekomstige problemen. Zoals ik al zei, is wederkerigheid in een samenwerking noodzakelijk.

Gemeenten die te zwak zijn om een bijdrage aan de samenwerking te leveren of daartoe op geen enkele manier in staat zijn en daarmee de samenwerkingskracht van de regio verzwakken, kunnen niet langer zelfstandig voortbestaan. Ook economische, sociaalmaatschappelijke of ruimtelijke omstandigheden kunnen tot daadwerkelijke samenvoegingen leiden. Uiteraard is herindeling een zorgvuldig en vaak ook gevoelig proces. Het principe dat initiatieven van onderaf moeten komen, verandert niet, maar de omstandigheden die het proces een meer dwingend karakter kunnen geven, worden door de minister duidelijk geformuleerd. Dat is een goede stok achter de deur om de samenwerking niet vrijblijvend te laten zijn.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik ben even aan het puzzelen. De VVD zat ook in het vorige kabinet en dat was van mening dat herindeling slechts van onderop moest komen op initiatief van de betrokken gemeenten. Nu hoor ik de collega van de VVD zeggen dat van onderop als zodanig niet voldoende is en dat een beetje dwang van bovenaf ook mag. Begrijp ik daaruit dat het vorige standpunt in dit opzicht verlaten is?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Het principe van initiatieven van onderop blijft overeind. Ik heb gezegd dat het nu gaat om de maatschappelijke opgave. Als de gemeente ook in de samenwerking niet in staat is om daaraan een bijdrage te leveren, zou dat een argument kunnen zijn om enige druk uit te oefen om van onderaf tot samenvoegen of tot andere manieren van schaalvergroting over te gaan.

De heer **Vliegenthart** (SP): Het is inderdaad geen verschil van zwart-wit, maar ik proef wel degelijk een gradueel verschil in de appreciatie tussen het vorige kabinet en dit kabinet. Deelt de collega van de VVD die opvatting?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Het herindelingskader geeft daarop duidelijk antwoord. Ik sluit mij daarbij namens mijn fractie aan.

In de bestuurdersdiscussie over onze bestuurlijke inrichting is identiteit altijd een emotioneel onderwerp, maar ook een onderwerp waarover vele mythen in stand worden gehouden. Toch, zo heb ik gemerkt, is het tegelijkertijd een onderwerp dat je niet uit de weg mag gaan of dat kan worden weggewuifd. Identiteit is een gekoesterd begrip dat samenhang, verbinding en vertrouwen impliceert. Een overheid die een beroep doet op zelfredzaamheid heeft belang bij herkenbare gemeenschappen. Identiteit wordt echter niet bepaald door bestuurlijke grenzen. Een gemeentebestuur heeft geen monopolie op identiteit, maar geeft de samenleving kracht om een identiteit te ontwikkelen en te koesteren. Mijn fractie hoopt oprecht dat de nieuwe inzichten worden meegewogen in de toepassing van het herindelingskader.

De maatschappelijke opgaven in het sociale en fysieke domein staan anno 2013 in een geheel andere context dan die van twee of drie decennia geleden. Nog nooit is de urgentie dat schaalvergroting noodzakelijk is en dat er daarom antwoorden moeten worden gevonden om die mogelijk te maken, zo gevoeld. Antwoorden die niet gebaseerd zijn op het verleden maar die anticiperen op de toekomst, die de structuur niet vooropstellen maar zich aanpassen aan de inhoud en die bepaald worden door de samenleving. Een veranderingsproces dat zich beperkt tot de kring van betrokkenen, de bestuurders zelf, is gedoemd te mislukken. Essentieel in de aanpak is de betrokkenheid van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Ook is het essentieel om de discussie te verbreden naar de gehele samenleving.

In de nota van de minister ziet de VVD-fractie een aanzet voor een proces tot heroriëntatie van de organisatie van ons binnenlands bestuur. Graag zouden wij zien dat de vervolgstap een meer integraal kader biedt, een kader waarin vooral de procesgang en de interactie met de samenleving, het liefst via of gezamenlijk met VNG en IPO, stevig verankerd is. Daarin zullen differentiatie, samenhang tussen de overheden, samenwerking en bestuurskracht belangrijke elementen moeten zijn, willen wij gezamenlijk die kleinere en slagvaardige overheid van de toekomst realiseren. Ook incrementele ontwikkelingen vragen immers om regie en visie. Mijn fractie wacht met belangstelling de reactie van de minister af.

*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Voorzitter. Gelukkig staan de ramen inmiddels open, zodat wij niet worden gegrild zoals de burger van collega Thissen, wanneer die uit het raam van de Tweede Kamer kijkt.

Een van de aanbevelingen van het vorig jaar door deze Kamer uitgevoerde parlementaire onderzoek naar overheidsdiensten was dat deze Kamer periodiek een overkoepelend debat moet houden over de ontwikkeling van het openbaar bestuur. Zoals wij jaarlijks een debat hebben over Europese aangelegenheden, aangeduid met "Algemene Europese Beschouwingen", zo zou er bijvoorbeeld eens in de twee jaar een debat moeten zijn over de "staat van het openbaar bestuur". De constatering die achter deze aanbeveling lag, was dat er te weinig momenten zijn waarop in het parlement gericht wordt nagedacht over samenhang en ontwikkeling van het openbaar bestuur. De politieke aandacht raakt versnipperd over deelonderwerpen en het grotere geheel komt eigenlijk nooit goed aan de orde. Het belang daarvan is groot, al was het maar omdat het openbaar bestuur als geheel -- en daartoe reken ik ook de rijksdienst, waarover wij destijds in het bijzonder rapporteerden -- zich heeft te verhouden tot zich snel ontwikkelende Europese bestuurlijke werkelijkheden. In de discussie is geregeld gewezen op wildgroei of barakkenbouw, alles wat in het openbaar bestuur wordt aangebouwd aan het huis

van Thorbecke. Het zijn allemaal signalen van een ongetemde bestuurscultuur. Wie bij alle groeiende verscheidenheid de eenheid niet meer ziet, verliest greep op het openbaar bestuur.

Het debat dat wij vandaag voeren, is aangemerkt als zo'n overkoepelend debat. Wij hebben daarvoor de juiste minister aan tafel. Het ministerie van Binnenlandse Zaken vervult een sleutelrol bij het ordenen en het aanbrengen van eenheid in het openbaar bestuur. De minister moet als een dirigent zijn, die aangeeft "wie alles sich zum Ganzen webt", om het met Faust te zeggen. Vandaag richten wij onze aandacht op de drie bestuurslagen van het huis van Thorbecke, het samenspel tussen Rijk, provincies en gemeenten en de door dit kabinet uitgesproken behoefte aan schaalvergroting van het middenbestuur en het lokale bestuur. Ik zal mij vooral richten op de plannen om provincies op te schalen naar landsdelen. Vervolgens maak ik opmerkingen over de decentralisatieoperatie in relatie tot de wens naar gemeentelijke opschaling. Tot slot maak ik een enkele opmerking over de relatie van dit alles tot de rijksdienst en de regierol van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Vooraf heb ik een opmerking over uitgangspunten. Ik merk op dat de termen die al sinds jaar en dag in zwang zijn in mijn partij, zoals "goed bestuur, dicht bij de burger" en "dienstbare overheid", terugkeren in dit stuk, waarvoor dank. Toch sluit ik niet uit dat wij zelfs met deze gedeelde termen ergens anders uitkomen. Wij hechten meer aan een versterking van de provincies. Wij menen dat "goed bestuur, dicht bij de burger" ook uitdrukking moet zijn van eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden en staan daarom kritisch tegenover planvorming die over de hoofden heen en zonder de betrokken mensen gaat. Daarmee mobiliseer je niet de kracht van de samenleving.

Wat mij altijd heeft aangetrokken, is de wens van Thorbecke om de "public spirit", de publieke geest, te verhogen door een goede bestuurlijke inrichting en door betrokkenheid te genereren bij het openbaar bestuur en de publieke zaak. Mijn fractie vraagt aandacht voor eigen verantwoordelijkheden, binnen de bestaande context van bestuurders, voor een levendig en verbindend publiek domein en historische verankering van ons openbaar bestuur. Ons land en de bestuurlijke inrichting ervan is niet op de tekentafel ontstaan, maar is een uitdrukking van onze geschiedenis met lokale verscheidenheid en betrokkenheid van burgers bij hun eigen omgeving.

Ik kom toe aan provincies die landsdelen zouden moeten worden. Alles wijst erop dat dit kabinet de langlopende discussie over de rol en functie van het provinciaal bestuur wil beslechten. Het kabinet heeft haast en presenteerde gisteren het wetsontwerp over de voorgenomen fusie van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, terwijl iedereen zich aan het afvragen is in wat voor discussie wij nu eigenlijk zijn beland. De reacties uit de betrokken provincies spreken boekdelen en maken duidelijk dat het draagvlak daarvoor bij zowel de politiek als de bevolking ontbreekt.

De commissie-Geelhoed, al vaker genoemd hier, beweerde in 2002 dat bij ontbrekend draagvlak dit soort plannen uiterst kwetsbaar zijn. Mijn fractie wil niet ontkennen dat in studies tal van argumenten naar voren zijn gebracht waaruit blijkt dat een andere inrichting van het openbaar bestuur, met name in de Randstad, wellicht gewenst is. Die studies zeggen echter niet allemaal hetzelfde. Zij staan ook niet in een line-up naar de vorming van landsdelen, zoals nu wordt voorgesteld. Ik heb geprobeerd om voor mijzelf een kort overzicht te maken van alle studies die worden genoemd in de nota van de minister.

De zojuist genoemde commissie-Geelhoed uit 2002, een belangrijk startpunt voor deze discussie, bepleit in haar haar rapport Op schaal gewogen allereerst een sterkere provincie. De commissie richtte zich op de provincie en de versterking daarvan. Er zouden meer verantwoordelijkheden aan de provincie moeten worden toebedeeld. De commissie-Geelhoed deed inderdaad ook het voorstel om te komen tot schaalvergroting van provincies naar zoiets als landsdelen. Zij noemde daar argumenten voor. Het is niet duidelijk of de commissie er echt voor pleitte, maar zij noemde er argumenten voor. Zij vond in elk geval dat er een staatscommissie moest komen om dit verder te onderbouwen. Die staatscommissie is er niet gekomen.

In 2005 was het de "Holland Acht" -- dat zijn die vier plus vier bestuurders -- in hun korte manifest te doen om de economische positie van de Randstad in de toekomst. Dat was dus een ander perspectief. Het ging over de Randstad. Het waren Randstadbestuurders. Deze acht Randstadbestuurders, vier burgemeesters en vier commissarissen, pleitten niet voor een Randstadprovincie of samenvoeging van provincies, maar voor een slagvaardiger bestuur -- de titel van het manifest luidde Slagvaardig bestuur voor de Randstad -- hoe dan ook. Bij deze acht, die overigens op persoonlijke titel schreven, ontbrak de analyse van hoe de relatieve achteruitgang van de Randstad die zij constateerden, zou zijn toe te schrijven aan de bestuurlijke inrichting. Terzijde wil ik hier zeggen dat je die observatie kunt doen, dat de bestuurlijke inrichting in de Randstad gebrekkig is. Daarbij merk ik wel op dat als het nodig was in de afgelopen decennia, belangrijke projecten doorgang konden vinden door de regiemacht van het Rijk. Ik denk hierbij aan de aanleg van de Betuwelijn en de hsl.

In 2007 was er de commissie-Kok die in sterke mate een antwoord wilde geven op het manifest van de "Holland Acht", de acht bestuurders. Ook de commissie-Kok maakte eigenlijk het verband niet duidelijk tussen de bestuurlijke drukte als probleem en de economische ontwikkeling van de Randstad, of de economische neergang van de Randstad die werd gesignaleerd als probleem. De commissie-Kok sprak zich uit voor een Randstadbestuur over de gehele Randstad. Dat werd de grondslag van voorstellen van het vorige kabinet waarin Noord- en Zuid-Holland bij elkaar blijven in die Randstadprovincie.

Nu ligt er een voorstel van het kabinet om een noordvleugel in te richten -- dat is in zekere zin terug naar de commissie-Geelhoed -- die dus wordt afgezonderd van de zuidvleugel, van Rotterdam en Den Haag. Een belangrijk argument van de commissie-Kok was nu juist dat er in bestuurlijke zin duidelijkheid moest komen over het eigenaarschap van de problemen in de Randstad.

Ja, er is dus inderdaad een grote hoeveelheid studies. Ja, er zijn tal van argumenten. Die zijn echter niet eenduidig. Er is nogal wat af te dingen op de bewering dat zij steun geven aan dit specifieke voorstel en dat de nu gekozen oplossing er een logisch vervolg op is. De hoofdvraag blijft voor welk probleem de samenvoeging van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland tot een landsdeel nu precies een oplossing is. De Raad voor het openbaar bestuur stelt in zijn advies over het einde van het blauwdrukdenken uit 2010, ook aangehaald als ondersteuning, in zijn eerste aanbeveling dat er duidelijkheid moet zijn over de taak voordat over de schaal wordt gesproken. Welnu, dat gebeurt niet. Althans, niet in deze volgorde. Ik meen dat de Tweede Kamer erop heeft gewezen dat het heel hard nodig is om het nu over de inhoud te hebben die hierbij past.

Volgens mijn fractie betekent een keuze voor de bestuurslagen van het huis van Thorbecke een versterking van de provincie, die vanuit een krachtige eigen positie ook landsdelige samenwerking verder kan vormgeven. Is er via organische weg ook al niet veel tot stand gekomen? De betrokken provincies, dus Flevoland, Utrecht en Noord-Holland, spreken over een bestuurlijk evenwicht dat nu bestaat op grond van een geïntensiveerde samenwerking in de laatste decennia en vrezen dat dit evenwicht voor een langere periode verstoord raakt. Een aanpassing van de bestuurlijke structuur om maatschappelijke opgaven beter het hoofd te bieden, is, zoals Noord-Holland schrijft, denkbaar. Dan moet de analyse wel daar beginnen en niet bij een afgeleid verschijnsel dat bestuurlijke drukte wordt genoemd. Dat is als zodanig geen eenduidig verschijnsel.

Mijn fractie meent dat met grote zorgvuldigheid moet worden omgegaan met onze provinciale bestuurslaag. Anders dan in Denemarken, waar men het regionale bestuur in 2007 op de schop heeft genomen, bestaan onze provincies, op Flevoland na, als bestuurlijke eenheden al vanaf de middeleeuwen, als graafschap, hertogdom of nog iets anders. Zij gaven vorm en uitdrukking aan een eigen politiek, sociaal en cultureel leven. Het waren kleine staatjes, bijna op zichzelf. Zij vormden een voortzetting van de "Kleinstaterei" zoals die ook in Duitsland bestond. Bij de vestiging van het Koninkrijk, in 1813-1814, keerde de vroegere gewesten, de vroegere staten, terug als provincies en heeft men de politieke betekenis ervan teruggebracht om de eenheidsstaat alle ruimte te geven. Dat impliceert niet dat zij voor de burger onbetekenend zijn. Collega's hebben daar al op gewezen. Binnen die eenheidsstaat geven zij een geleding aan die het aan het regionaal bestuur een eigen verankering geeft.

Ik zeg niet dat dit nooit kan veranderen. Onze Grondwet maakt dat zelfs in artikel 124 mogelijk. Ik meen wel dat tegenover zo veel cultuurhistorie en bestuurstraditie de argumenten zorgvuldig moeten worden gewogen. Een eenvoudig beroep op bestuurlijke drukte is dan echt onvoldoende. Men kan een veelheid aan problemen benoemen. Wij moeten voor onze besluitvorming met zekerheid weten of een opheffing van het provinciaal bestuur in de huidige vorm daar dan de geëigende oplossing voor is. De visie die nu is gepresenteerd, kan deze ingrijpende herziening naar de mening van mijn fractie niet dragen.

De heer **Engels** (D66): Ik heb lang geprobeerd om de heer Kuiper niet te interrumperen. Ik heb toch twee vragen opgespaard, want hij zegt heel belangwekkende dingen over de toekomst van de provincie. Hij noemt de cultuurhistorische aspecten. Daar ben ik uiteraard niet ongevoelig voor. Iets verder terug in zijn betoog stelde hij echter dat wij natuurlijk niet alles voor de toekomst moeten willen vastleggen. Hij zei dat wij niet primair of alleen moeten kijken naar bestuurlijke drukte, maar naar een herverdeling van taken. Dat herken ik. De heer Kuiper verwees naar de Rob. Dat is een gebruikelijke invalshoek. De valkuil bij die discussie is altijd -- daar heb ik op proberen te wijzen -- dat als je begint over een herschikking van taken, al dan niet met een gesloten huishouding, men gaat kijken op welke schaal van de gedecentraliseerde bestuursorganen wij dan gaan herijken. Bij kleinere gemeenten denk je aan andere taken dan bij grotere. Dat geldt ook voor provincies. Vindt de heer Kuiper niet dat eenzijdig van taken uitgaan te beperkt is en dat je de verbinding tussen taak en schaal veel duidelijker zou moeten leggen?

Ik heb nog een vraag aan hem. Ik heb niet het gevoel dat bestuurlijke drukte alleen als knelpunt is genoemd in de visienota. Ik blijf er even buiten hoe dat is opgeschreven. Een ander majeur probleem is gebrek aan bestuurskracht bij provincies en gemeenten. Kernpunt is de vraag of de organen nog in staat zijn om de opgaven van nu en straks op niveau in het belang van de burgers te kunnen vervullen. Dat is wel wat meer dan alleen maar bestuurlijke drukte bestrijden. Dat zit ook voor een deel in de rapporten die de heer Kuiper noemde.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik zal beginnen met het rapport van de commissie-Geelhoed. De afwegingen daarin voor taken en schaal vind ik heel prudent. Wat betreft de provincies, moeten wij constateren dat in de laatste jaren en zeker het laatste decennium, meer concentratie heeft plaatsgevonden van bepaalde taken: de fysieke ruimte, de regionale economie en infrastructuur. Dat heeft een bepaalde helderheid gebracht. De commissie-Geelhoed stelt dat de provincie nog meer in positie moet worden gebracht, dat zij nog meer meer bevoegdheden moet krijgen. Wij moeten dan een discussie voeren over de vraag welke zinvol zijn op dat niveau in relatie tot knelpunten die wij constateren. Wij constateren vaak knelpunten in de sfeer van infrastructuur,

bijvoorbeeld tussen Noord-Holland, Utrecht en Flevoland en in de stedendriehoek. We moeten er nog eens goed naar kijken of de bevoegdheden toereikend zijn. We moeten ook luisteren naar de provincies zelf die zeggen dat door geïntensiveerde samenwerking ook heel veel mogelijk is.

Bestuurlijke drukte kan ook gewoon een uitdrukking zijn van een beoogde samenwerking. Om die reden heb ik gezegd dat het niet eenduidig is. In alle bestuurslagen lopen er wel heel veel bestuurders rond, dicht op elkaar. Dat is een goede discussie, maar tegelijkertijd is bestuurlijke drukte geen eenduidig verschijnsel.

De belangrijkste discussie is die over de taken. Ik ben overigens heel benieuwd naar de opvatting van de minister over het geheel. We spreken nu wel over landsdelen, maar we hebben natuurlijk ook het Rijk, de provincies en de gemeenten en bovendien Europa. Wat is de beschouwing over dat gehele bestuurlijke arrangement? De Rob suggereert dat de discussie over landsdelen mede wordt ingegeven door het perspectief van Europa: als wij Europa hebben, is er geen ruimte voor heel veel bestuurslagen. Dan zouden we met een bestuurslaag minder toe moeten. De suggestie is dat naast Europa het Rijk en de landsdelen de bestuurslagen zijn. Veel meer zouden we niet nodig hebben. Speelt bij deze gedachten over de landsdelen ook nog het idee over een versterkt bestuur, dat in het Europa van de regio's een rol moet kunnen spelen? Het bestuur van het landsdeel zou in Europa dus een sterkere rol moeten spelen. Ik krijg graag een reactie van de minister op dit punt.

In de afgelopen decennia is het aantal gemeenten flink teruggebracht. De cijfers zijn bekend. Er zijn grotere gemeenten ontstaan en de schaal van het lokaal bestuur is inmiddels aanzienlijk vergroot. Dit is niet zonder slag of stoot gegaan, zoals we merken aan voorstellen voor gemeentelijke herindelingen die hier passeren. In de loop der tijd is de betekenis van draagvlak van onderop belangrijker geworden in de afwegingen. Dat is terecht. Dit kabinet heeft ingezet op een beleid van verdere gemeentelijke schaalvergroting, onder meer te bereiken door nieuwe gemeentelijke herindelingen. Als belangrijk argument worden de decentralisatieoperaties genoemd die veel bestuurskracht zullen vragen in de komende jaren. Die laatste constatering is ongetwijfeld juist: de decentralisaties in het domein van zorg en arbeid zijn omvattend, maar bieden de gemeenten ook mogelijkheden tot samenhangend beleid. Of schaalvergroting en nieuwe herindelingen hierop het juiste antwoord zijn, staat nog te bezien. Dat heeft natuurlijk ook met schaal en taak te maken. Het lijkt ook op gespannen voet te staan met het uitgangspunt van de zelfredzame burger. Met minder middelen meer taken uitoefenen, doet ongetwijfeld een nieuw beroep op de samenleving, zoals de Wmo dat ook al deed. Gemeenten moeten mikken op het samenspel met de lokale samenleving en kunnen daarin opnieuw een "public spirit" wakker maken. Daarover gaat de discussie onder wetenschappers die zich met de civil society bezighouden.

De automatische reflex dat gemeentelijke herindelingen en schaalvergrotingen het antwoord zijn op nieuwe uitdagingen, zou juist moeten worden bedwongen om de kracht van de samenleving niet te blokkeren. Als aan een gemeenschap als Bunschoten-Spakenburg de vraag wordt voorgelegd of men bereid is meer te doen in de sfeer van informele zorg en zelfredzaamheid om een fusie met Amersfoort -- de grote broer een eindje verderop -- af te wenden, dan weet ik het antwoord wel. Zelfbestuur met inzet voor de eigen samenleving wordt hier waarschijnlijk veel hoger gewaardeerd dan fusie met een grote naburige gemeente. Een overheid die ruimte geeft aan de samenleving, levert al een belangrijke verbetering van het openbaar bestuur. Dat is misschien ook het antwoord op de vraag over de bestuurskracht die nodig is. Bestuurskracht is nodig, maar bestuurskracht kan er ook zijn in relatie tot een krachtige, zelfverantwoordelijke samenleving.

In het licht van de taakverzwaring van gemeenten begrijpen wij niet de steun van dit kabinet aan een verkleining van de omvang van gemeenteraden. Nederland kenmerkt zich niet door een groot getal van politici in vertegenwoordigende functies. Dat geldt eigenlijk op ieder niveau. Maar om daadwerkelijk het aantal raadsleden te verminderen terwijl de bestuurlijke opgaven groter worden, kunnen wij gewoon niet begrijpen. Wij vragen om een toelichting en zien uit naar een herziening van dit voornemen.

Onze fractie is voor een sterke regierol van het ministerie van Binnenlandse Zaken, niet om verantwoordelijkheden van andere bestuursorganen over te nemen, maar om het geheel te versterken en te overzien. Hiertoe rekenen we naast de bestuurslagen van het openbaar bestuur ook de Rijksdienst, die eenduidige aansturing behoeft. Wij komen nog te spreken met minister Blok over het conglomeraat van zbo's dat opereert onder de wijde mantel van de Kaderwet zbo's, waar dit kabinet opnieuw naar wil kijken. Eenduidige aansturing van publieke diensten, uniforme regelgeving, zorgvuldig beheer van middelen, gematigde salarisontwikkeling in de publieke sector en volwaardige politieke verantwoording vragen om nieuwe helderheid en transparantie in de Rijksdienst. Mijn fractie vindt het belangrijk dat hieraan gewerkt wordt. Interessant hierbij is een uitspraak uit de nota Bestuur in samenhang: "De overheid moet niet meer denken voor de burger, maar uitgaan van de burger". Als de burger inderdaad uitgangspunt van denken is, is er nog veel te doen in het openbaar bestuur.

Tot slot moet ook deze vraag ons nog van het hart. In het kader van de aanpassing en ombuigingen die nodig zijn om boven de economische crisis van dit moment uit te komen, komt er veel op burgers en bestuurders af. Er verandert veel in levens van mensen. Mijn fractie vraagt zich in gemoede af of het te midden van al deze veranderingen werkelijk nodig is om het provinciaal bestuur zo op de schop te nemen als nu gebeurt. Gemeten naar de maatstaven van de Rob is de invoering ervan toch weer een vorm van blauwdrukdenken geworden. Bestuurlijke

vernieuwing moet wat onze fractie betreft een organisch proces zijn. Dat is het type proces dat altijd in Nederland alleen maar heeft gewerkt. Als de relatie tussen deze tamelijk omvattende bestuurlijke hervormingen en beoogde resultaten niet duidelijk is, laten we dan een paar stappen terug doen. Misschien moeten we zelfs terug naar de aanbevelingen van de commissie-Geelhoed, die zei dat er een staatscommissie moest komen om werkelijk alle argumenten goed te wegen. Ook de VVD heeft zojuist de suggestie gedaan om heel goed na te denken over een besluitvormingsproces waarmee iedereen kan instemmen en dat niet heel veel gemoederen overhoop haalt. We hopen dat de minister ook bereikbaar is voor dit type argumenten in dit stadium.

*N

De heer **Koole** (PvdA): Voorzitter. In een kritische beschouwing over de verkiezingsprogramma's van verschillende partijen in de jaren tachtig heeft wijlen Bart Tromp, die zocht naar de interne inhoudelijke samenhang van elk van die programma's, ooit, niet zonder ironie, opgemerkt dat het enige dat de vele bladzijden met programmapunten bijeen hield het nietje was dat er doorheen geslagen was.

Vandaag spreken wij in dit beleidsdebat over de nota "Bestuur in samenhang", een korte tekst die veel minder beleidsterreinen bestrijkt dan een willekeurig verkiezingsprogramma. Een tekst bovendien die door sommigen wel is aangeduid als een visienota, maar waarvan de minister-president al bij het aanvaarden door dit huis van de motie-Kox de verwachtingen temperde en zei dat het in de toegezegde nota erom zou gaan dat de voornemens van het regeerakkoord ten aanzien van de bestuurlijke organisatie in samenhang zouden worden gepresenteerd. Een visie werd niet beloofd. Maar samenhang wel. En de vraag die nu voorligt, is of die samenhang bij deze nota meer is dan het "nietje" van Bart Tromp. Gelukkig is de nota keurig ingebonden, dus dat helpt.

Alle gekheid op een stokje: in mijn bijdrage vandaag wil ik aandacht besteden aan die samenhang. Het zal een zoektocht worden, want de nota van de minister is over de samenhang uiterst summier. Over de afzonderlijke voorstellen komen we in deze Kamer nog in detail te spreken, wanneer de verschillende wetsvoorstellen ons na behandeling in de Tweede Kamer bereiken. In een beleidsdebat als dit kunnen wij als Kamer in debat met de minister nu eens nagaan wat de achterliggende motieven zijn die hebben geleid tot de reeks van voorstellen in het regeerakkoord op het terrein van de bestuurlijke organisatie in Nederland, en daarbij ook de decentralisatie-voornemens op het sociale terrein betrekken. Die decentralisatie wordt in de nota als één van de vijf factoren genoemd die volgens de regering nopen tot modernisering van het binnenlandse bestuur. Daarnaast worden genoemd: bestuurlijk drukte, internationalisering, houdbare overheidsfinanciën en actieve burgers. Op die decentralisatie kom ik later uitgebreid terug.

Eerst aandacht aan deze vijf factoren. Zij staan er allemaal erg kort opgesomd en aan hun onderlinge relatie wordt geen aandacht besteed. Duwen die vijf factoren alle in dezelfde richting, of juist niet? Zijn zij bovendien wel alle vijf van dezelfde orde, vraag ik de minister. Bestuurlijke drukte wordt geschetst als een probleem; internationalisering is grotendeels een gegeven; decentralisatie is een middel om iets te bereiken; houdbare overheidsfinanciën vormen een doel; en de burgers zijn het object van de maatregelen, zou men kunnen zeggen. Analytisch loopt het nogal door elkaar en conceptueel is het ook niet altijd zonneklaar. Neem de vaak als belangrijke reden voor veranderingen opgegeven "bestuurlijke drukte". De nota zegt dat die term niet eenvoudig is te duiden, maar tegelijk stelt de nota dat zowel bestuurders als burgers te veel onnodige drukte ervaren. Maar wat ervaren zij dan precies? En hoe weten wij dat het onnodig is? Zolang wij dat niet weten, is het moeilijk om hierop beleid te baseren.

De Raad van State gaat in zijn derde uitgebreide beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen met als titel "Het kán beter" hier wel op in. "Bestuurlijke drukte" wordt daar omschreven als "de hoge frequentie van bestuurlijk overleg ten behoeve van (de voorbereiding van) bestuurlijke besluitvorming". Het gaat daarbij niet om de frequentie als zodanig, zegt de Raad, maar om de relatie tussen de inspanning en het effect. Veel vergaderen zonder al te veel resultaat is ergerlijk. Maar soms is veel vergaderen niet te vermijden. Bestuurlijke besluitvorming is vaak complex. Dat komt niet alleen door de gelaagdheid van het bestuur maar, zo stelt de Raad, evenzeer door complementair bestuur, dus overleg met burgers, maatschappelijke organisaties en privaat-publieke samenwerking, gemeenschappelijke regelingen, specifieke regio's, dus veiligheidsregio's, arbeidsmarktregio's et cetera en samenwerking met maatschappelijke organisaties op specifieke terreinen van dienstverlening zoals de gezondheidszorg, de thuiszorg, de AWBZ en de jeugdzorg.

De Raad van State concludeert: "Belangrijker dan structuurwijzigingen voor een mogelijke oplossing voor bestuurlijke drukte acht de Afdeling dan ook dat in de interbestuurlijke verhoudingen, die op alle terreinen spelen, scherper wordt gelet op de relatie tussen bestuurlijke inspanning enerzijds en het resultaat of effect, inclusief voortgang van besluitvorming anderzijds". Deelt de minister deze conclusie van de Raad van State? Het verminderen van bestuurlijke drukte bereik je dus niet zomaar door een bestuurslaag te schrappen of door gemeenten of regio's samen te voegen.

De heer **Engels** (D66): We zijn begonnen met een exercitie over de betekenis van bestuurlijke drukte. Ik geef onmiddellijk toe dat het te dun is om te zeggen dat dat te maken heeft met bestuurders die elkaar op steeds andere vergaderplaatsen ontmoeten. Maar uit een aantal studies blijkt dat er een structureel probleem van bestuurlijke samenwerking is als er een samenwerkingsrelatie is

tussen bestuurlijke participanten met verschillende belangen, en dan met name in grote steden die een regionaal beleid willen voeren met randgemeenten. Daar vindt een enorme stagnatie plaats, met als gevolg een volstrekt gebrek aan slagvaardigheid. Men zit zo ver uit elkaar, dat de randgemeenten een vuist maken tegen de stad, omdat die megalomaan denkt, terwijl de grote stad omgekeerd af en toe de neiging heeft om eroverheen te denderen. Dat is een deel van de oorzaak van bestuurlijke drukte. Zien wij dat goed, of gaat het alleen om die vergaderfrequentie waarnaar de Raad van State verwijst?

De heer **Koole** (PvdA): Bestuurlijke drukte wordt in heel veel beschouwingen, waaronder de rapporten die door de heer Kuiper zijn genoemd, als reden genoemd voor veranderingen. Die worden vooral in de structuur gezocht. De Raad van State zegt nu juist dat de gelaagdheid maar een van de factoren is die tot bestuurlijke drukte kan leiden. Als je in oplossingen denkt, dan moet je eerder kijken naar andere zaken dan naar die gelaagdheid. Je moet dan niet gelijk denken aan fusies of het schrappen van lagen. De bestuurders zelf realiseren zich dat je misschien niet per se de structuur hoeft te veranderen, maar wel de manier waarop je met elkaar omgaat in vergaderingen. Je moet het vergaderen veel meer zo organiseren dat het tot resultaat leidt. Bijeenkomsten in dezelfde samenstelling maar met wisselende voorzitters zou je op een andere manier kunnen organiseren. Dat is een verantwoordelijkheid van de bestuurders zelf. Een aantal van de genoemde rapporten is opgesteld door bestuurders. Bestuurders kunnen heel makkelijk zeggen dat het aan de structuur ligt. Dan hoeven ze hun eigen gedrag niet in ogenschouw te nemen. Ik pleit ervoor dat het praten over de structuur wel kan, maar ik wil wel benadrukken dat het niet het enige is waarnaar moet worden gekeken. De Raad van State zegt: kijk vooral eerst naar andere zaken, zoals je eigen opstelling.

De heer **Engels** (D66): Ik ga niet in op wat u zegt over bestuurders en rapporten. In de commissie-Geelhoed zaten immers ook hoogleraren, wat overigens ook een verdachte categorie is. Kunt u een richting aangeven waaraan we moeten denken om bestuurders te bewegen over hun eigen schaduw heen te springen en vanuit hun eigen gemeentelijke of lokale belang naar het grotere belang te kijken? Hoe zouden we dat kunnen stimuleren -- dat is een bestuurlijk-cultureel probleem -- anders dan via structurele wijzigingen? Er zit een wetmatigheid in de manier waarop bestuurders opereren, namelijk vanuit de eigen loopgraaf, zodat die weg tot nu toe niet is gevonden.

De heer **Koole** (PvdA): Als ik daarvoor een kant-en-klare oplossing had, zou ik die graag geven. Ik deel de visie van de Raad van State dat vooral de eigen cultuur bespreekbaar moet worden gemaakt. Maar ik ga daar in mijn betoog verder op in. Ik pleit er onder andere voor dat we misschien moeten wennen aan een zekere mate van bestuurlijke drukte.

De heer **Vliegenthart** (SP): De heer Koole haalt met instemming het rapport van de Raad van State aan. Ik ben het met hem eens dat het niet alleen de structuur is, maar ook de cultuur. Hoe apprecieert het kabinet dit, vraagt de heer Koole vervolgens. Maar hoe apprecieert de PvdA-fractie datgene wat in de visienota wordt bepleit? En wat vindt ze van de cultuur van wantrouwen tussen een aantal provincies aan de ene kant en de minister aan de andere kant?

De heer **Koole** (PvdA): Een cultuur van wantrouwen is altijd verkeerd, voor welke bestuurlijke verhoudingen dan ook. Als je iets wilt bereiken, moet je met de verschillende actoren, zowel bestuurlijke actoren als maatschappelijke organisaties, in een proces van bestuurlijke besluitvorming raken, waardoor je elkaar vertrouwt en tot veranderingen komt. Dat begint met je eigen gedrag in die bestuurlijke cultuur in ieder geval ter discussie te stellen. Daarom noemde ik ook het rapport van de Raad van State. De vraag is of je moet beginnen met structuurveranderingen. Daar zet ik een vraagteken bij.

De heer **Vliegenthart** (SP): Deelt de heer Koole dan met mij dat de visienota van de regering die we hebben gezien, vooral over de structuur gaat en niet over de cultuur?

De heer **Koole** (PvdA): Ik kom daar zo op terug. Eerst wil ik nog iets anders zeggen, over de bestuurlijke drukte. Ik heb net gezegd dat er natuurlijk redenen kunnen zijn om een bestuurslaag te schrappen of om gemeenten of regio's samen te voegen. Het is echter te eenvoudig om de oplossing voor bestuurlijke drukte vooral te zoeken in structuurwijzingen. Misschien -- ik zei het al -- moeten we leren leven met bestuurlijke drukte in deze complexe wereld.

Vergeef mij een uitstapje naar de wetenschap. De heer Engels sprak vanmorgen nogal denigrerend over bestuurskundigen en hun jargon. Ik moet hem daar dan toch maar even mee lastigvallen. In de wetenschappelijke literatuur over governance, bijvoorbeeld, beschouwt men bestuurlijke drukte en stroperigheid -- men spreekt daar liever van requisite variety, overlap en interdependentie in netwerken -- doorgaans als "onvermijdelijke kenmerken van besluitvormingssystemen die moeten omgaan met variëteit en complexiteit, met wicked problems die zowel empirisch als normatief betwist worden". Ik citeer hier de bestuurskundige Frank Hendriks. Hij vervolgt: "Intensieve netwerkverbindingen tussen besluitvormers onderling, en tussen besluitvormers en de omgevingen waarin zij opereren, worden hier juist functioneel geacht voor beleidsgericht leren en voor kwalitatief hoogstaande besluitvorming". Zeker waar ook de nota van de minister spreekt van actieve burgers in een "doe-democratie" en, in navolging van het Rob-rapport Loslaten in vertrouwen, van investeren van de overheid in een

nauwere relatie met burgers om de kwaliteit van beleid en uitvoering verder te verbeteren, is een verlangen naar reductie van de bestuurlijke drukte door middel van een paar structuurwijzigingen niet reëel. Graag vernemen wij de reactie van de minister op deze zienswijze.

Daarmee kom ik op een volgende punt van kritiek op de nota die voorligt, namelijk dat de nadruk eenzijdig op institutionele, structurele veranderingen ligt: de instelling van meer dorps- en wijkraden, het streven naar grotere gemeenten, vermindering van het aantal raads- en Statenleden, het streven naar vijf landsdelen die in de plaats moeten komen van de twaalf provincies -- het is allemaal genoemd -- waarbij begonnen moet worden met de fusie van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, en de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Over al deze voorstellen komen wij in deze Kamer later nog apart te spreken. Opvallend is dat het Rijk zelf nauwelijks in de analyse wordt betrokken, evenmin als Europa. Maar wat hier wringt is dat al deze voorstellen middelen zijn om andere doelen te bereiken. Zou het niet beter zijn om veel meer vanuit de inhoud van de te bereiken doelen te redeneren en vervolgens te bekijken welke institutionele middelen het meest geschikt zijn om die doelen te bereiken? Misschien heeft de regering ook zo geredeneerd, maar dan is dat in deze nota onderbelicht gebleven. Welke globale inhoudelijke doelen die de regering zich heeft gesteld, worden door middel van deze institutionele voorstellen bereikt?

In de nota staat op pagina 9 dat in de discussie over de modernisering van het binnenlands bestuur gewaakt moet worden voor cynisme -- "er komt toch nooit wat van" -- en voor onverschilligheid. Als voorbeeld van onverschilligheid wordt de vraag genoemd: welk probleem lossen we nu helemaal op? Het stellen van de vraag voor welke problemen de in de nota genoemde voorstellen een oplossing zijn, is mijns inziens helemaal geen uiting van onverschilligheid, maar het is de kern waarover het vandaag in dit beleidsdebat zou moeten gaan. Veranderingen in de bestuurlijke inrichting van het land moeten goed zijn doordacht en beargumenteerd en moeten uiteindelijk, direct of indirect, bijdragen aan het welzijn van de burgers in dit land.

In de inleiding van de nota schrijft de minister dat er sinds de tijd van Thorbecke veel is veranderd. Desalniettemin streeft hij, in dezelfde nota, naar het herstel van de oorspronkelijke bestuurlijke hoofdstructuur: het huis van Thorbecke, met Rijk, provincies en gemeenten. Begrijp ik de minister nu goed dat de voorgenomen modernisering van de bestuurlijke organisatie gepaard moet gaan met het herstel van de hoofdstructuur zoals die door Thorbecke in het midden van de negentiende eeuw is vormgegeven? Is het huis van Thorbecke nog wel toegesneden op de huidige samenleving, waarin horizontale netwerken en sociale media wellicht nopen tot een aanvullende opvatting over democratie? Moet het beginsel dat elke bestuurslaag zijn eigen vertegenwoordiging heeft, altijd gelden of moet daarnaast meer worden gedacht in termen van checks and balances en openheid? Ik noemde dat vanmorgen ook al even. Is het herstel van de negentiende-eeuwse hoofdstructuur wel adequaat? Heeft de regering een analyse gemaakt van het waarom van het ontstaan van andere lagen en verbanden naast de drie verdiepingen van het huis van Thorbecke? Want die lagen en verbanden, of "hulpstructuren"' of "barakken" zoals ze ook wel worden genoemd, zijn niet voor niets ontstaan. Is het alleen maar wildgroei of zat er ook een ratio achter? Welke geografische driedeling men ook maakt, zoals Rijk, middenbestuur en lokaal bestuur, er zullen altijd problemen blijven die grensoverschrijdend zijn.

De heer **Engels** (D66): De opmerking over de bestuurskundigen was natuurlijk zelfspot van juristen. Dat begrijpt de heer Koole wel.

De heer **Koole** (PvdA): De heer Engels haalde vanmorgen twee keer bestuurskundigen aan. Eén keer was dat wat denigrerend, de andere keer instemmend. De balans was er dus.

De heer **Engels** (D66): Oké, dan is het woord "denigrerend" gelukkig van de baan.

Ik heb toch nog een fundamenteel punt. De heer Koole zet twee dingen tegenover elkaar. We kennen de klassieke wijze van legitimatie van bestuurslichamen, al dan niet in een hoofdstructuur: de democratische grondslag, bij ons in de vorm van een gekozen volksvertegenwoordiging. We zouden, even meegaand in de redenering van de heer Koole, ook kunnen denken aan check-and-balances. De term "checks and balances" is veel meer rechtsstatelijk angehaucht dan "democratisch". Dat is ook weer een beperking die bij juristen ligt. Ik ben me daarvan helemaal bewust. Ik vraag dus in alle nederigheid, ook om te worden bijgepraat: als we het hebben over checks and balances als een vervangend systeem -- ik vind het wel belangwekkend -- in andere verbanden dan in het huis van Thorbecke, op welke manier is daarin dan iets van een democratisch element te herkennen? Dat is mijn punt.

De heer **Koole** (PvdA): Ik heb niet gesproken over een vervangend systeem. Ik heb uitdrukkelijk "daarnaast" gezegd. Ik zie die hoofdstructuur dus wel. Die zal er ook altijd blijven. Een complexere samenleving vraagt echter misschien wel dat je soms verbanden accepteert die je niet altijd kunt voorzien van een volksvertegenwoordiging op het niveau van dat verband. In die hoofdstructuur heb je dat nog steeds wel, en dat blijft ook de kern, maar daarnaast accepteer je andere zaken, waarbij je de democratie dan wel dient, ook in die hoofdstructuur, door daar check-and-balances en vooral transparantie en openheid te eisen. Als je overal, voor elk verband dat ontstaat, voor elk klein samenwerkingsverband, een volksvertegenwoordiging of een vertegenwoordigend lichaam zou moeten hebben, dan gaat dat te ver. Of je moet alle verbanden

tussen die drie lagen willen wegsnijden, wat volgens mij onmogelijk is. Je moet het dan misschien meer zoeken in check-and-balances en openheid. Het is dus ernaast. Het is niet "in plaats van", maar complementair.

Waar was ik gebleven? Op pagina 9 staat dat gewaakt moet worden voor cynisme en voor vragen als "welk probleem lossen we op?". Ik zei dat juist de vraag welk probleem we oplossen, de kern is van het debat waarover we het vandaag hebben. In de inleiding van de nota schrijft de minister dat er sinds de tijd van Thorbecke veel is veranderd, maar toch blijft hij vasthouden aan die hoofdstructuur. Is het herstel van die negentiende-eeuwse hoofdstructuur wel adequaat? Heeft de regering een analyse gemaakt van het ontstaan van die lagen en verbanden naast de drie verdiepingen van het huis van Thorbecke? Gegeven de nadruk die ook de regering legt op het belang van de netwerksamenleving, zullen de variëteit en complexiteit alleen maar toenemen in de samenleving. Veranderingen in de bestuurlijke structuur kunnen noodzakelijk zijn, maar zullen nooit een oplossing voor alle problemen zijn.

Neem het middenbestuur. Het kabinet is voornemens om in deze kabinetsperiode de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland tot het landsdeel Noordvleugel samen te voegen. Gebrek aan eenduidig eigenaarschap is volgens de nota een fundamenteel probleem in het middenbestuur. Ook in eerdere rapporten wordt dat genoemd. Maar hoe reëel is het streven naar een eenduidig eigenaarschap in de huidige complexe samenleving? Sommige problemen zijn immers inderdaad wicked problems: problemen die zich verzetten tegen een eenvoudige oplossing, omdat door complexe interdependenties de oplossing van het ene probleem weer het ontstaan van nieuwe problemen met zich brengt. Als het landsdeel Noordvleugel zou ontstaan, dan zal bij wijze van voorbeeld toch ook overleg moeten plaatsvinden met andere provincies over de positie van wat nu nog de provincie Utrecht is ten aanzien van de Gelderse Vallei aan de ene kant en het Groene Hart aan de andere kant. Volledig eenduidig eigenaarschap zal ook in de nieuwe constellatie niet bestaan. Dat varieert per probleemgebied en soms zelfs daarbinnen. De economische assen of daily urban systems corresponderen niet noodzakelijkerwijs met de ecologische hoofdstructuur, om een voorbeeld te noemen. Is de keuze voor de Noordvleugel, zo vraag ik de minister, vooral ingegeven door de economische belangen? Is het streven naar eenduidig eigenaarschap vooral gericht op economische activiteiten?

Inmiddels hebben we uit een brief van de minister van 26 april jongstleden begrepen dat hij zich op de Noordvleugel wil concentreren. Het perspectief van de vorming van de andere landsdelen blijft bestaan, zo begrijp ik, maar de vorming zelf is voorlopig niet aan de orde en bovendien zal die vorming niet doorgaan als de andere provincies dat niet willen. Er geldt geen blauwdruk van bovenaf, maar draagvlak van onderop. Kan de minister bevestigen dat de vorming van de andere landsdelen uiteindelijk in handen van de betrokken provincies zelf ligt?

De procedure voor de vorming van het landsdeel Noordvleugel is inmiddels gestart. Gisteren is het herindelingsontwerp gepresenteerd. Geldt ook hier, zo vraag ik de minister, het principe dat er voor het voorstel van de Noordvleugel in de drie provincies draagvlak moet bestaan? Houdt dat tevens in dat de zienswijzen van de drie provincies, waarin zij behalve op economische bijvoorbeeld ook op historische en culturele argumenten kunnen ingaan, zeer zwaar wegen bij het besluit om al dan niet tot de vorming van de Noordvleugel over te gaan?

Stel dat de Noordvleugel doorgaat, krijgt dat landsdeel dan meer bevoegdheden dan de provincies op dit moment hebben? De commissaris van de Koning van Noord-Holland heeft immers al gezegd dat platte fusies niet wenselijk zijn. Als dat zo is, als ze dus meer bevoegdheden zouden krijgen dan de provincies op dit moment, kenschetst de minister dan het gelijktijdig voorkomen van twee verschillende typen middenbestuur met wellicht verschillende bevoegdheden voor provincies en landsdelen, nog steeds als een herstel van de oorspronkelijke bestuurlijke hoofdstructuur?

Hoort bij die oorspronkelijke hoofdstructuur niet ook dat de provincies hun grondwettelijk vastgelegde open huishouding behouden? Men kan afspreken om zich op kerntaken te concentreren, maar een open huishouding impliceert dat de provincie in staat moet zijn nieuwe publieke taken op zich te nemen, juist ook met het oog op slagvaardig en democratisch bestuur. Graag hoor ik de reactie van de minister hierop.

Ik kom op mijn laatste punt in mijn zoektocht naar de samenhang in de regeringsvoorstellen over de inrichting van het binnenlands bestuur: de decentralisatie, met name de decentralisatie in het sociale domein richting de gemeenten. Naar mijn overtuiging gaat het hier om een majeure en historische operatie. De budgetten van de gemeenten zullen worden verdubbeld om taken over te nemen op dat sociale terrein. Nederland voegt zich in wat in de wetenschappelijke literatuur wel is genoemd de "lokalisering van de verzorgingsstaat". Drie transities worden voorbereid op de terreinen van participatie, zorg en maatschappelijke ondersteuning. De verwachtingen van deze operatie zijn hoog. In het regeerakkoord staat: "Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld."

Het inhoudelijke doel van maatwerk en betrokkenheid wordt gekoppeld aan een bezuinigingsdoelstelling. Zou niet juist deze majeure operatie leidend moeten zijn voor de wijze waarop het openbaar bestuur wordt gemoderniseerd? De inhoud is dan leidend en de structuur volgend. Aanzetten tot een dergelijke benadering zijn zeker te vinden in de voornemens

van de regering. Immers, beredeneerd wordt dat deze uitbreiding van taken gemeenten zal nopen tot samenwerking en wellicht tot fusies. Door de inhoud gedreven, ontstaan zo grotere verbanden. Deze transities kosten de nodige tijd. Maar na enige tijd wordt dan duidelijk tot welke fusies en samenwerkingsverbanden deze transities hebben geleid. Dan zou duidelijk kunnen worden dat de afstand tussen die grotere gemeenten en samenwerkingsverbanden en de provincies te klein is geworden, zoals de regering nu reeds vermoedt. Dat zou dan weer kunnen leiden tot mogelijke opschaling van de provincies. Onderschrijft de minister deze logica? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe past de keuze om nu reeds te beginnen met het proces ter uitvoering van een structuurvoorstel, de fusie van drie provincies, in die logica? En mocht het daarin niet passen, wat zijn dan de andere redenen waarom de fusie tot de Noordvleugel nu reeds wordt overwogen? Kan de minister toelichten waarom de fusie tot een Noordvleugel urgent is en waarom die urgentie in andere provincies kennelijk minder groot is?

Terecht heeft de minister duidelijk gemaakt dat de passage in het regeerakkoord over de 100.000-plusgemeenten niet moet worden verstaan als een dictaat. Ook hier geldt volgens de minister het principe dat herindelingen van onderop moeten plaatsvinden, al heeft hij recentelijk voorgesteld de rol van de provincie te vergroten om eventuele impasses te doorbreken. Dat laatste lijkt onze fractie een goed voorstel. Maar juist omdat de gemeenten zich de komende jaren geplaatst zien voor de enorme uitbreiding van taken in het sociale domein, ligt het forceren van fusies niet voor de hand. Immers, die uitbreiding van taken vereist de nodige energie en aandacht, en dat kan soms moeilijk te combineren zijn met de gelijktijdige, tijdrovende reorganisaties als gevolg van fusies. Het ligt echter wel in de lijn van de verwachting dat de gemeenten door deze lokalisering van de verzorgingsstaat op een gegeven moment zelf kiezen om in een groter verband op te gaan. Welke maatregelen treft de regering om dergelijke fusies van onderop te faciliteren, zonder dat het ideaal van nabij bestuur wordt ondermijnd?

Een van de grote problemen bij de decentralisatie van taken in het sociale domein is volgens de literatuur de neiging van de nationale overheid om toch te willen blijven sturen. Er is al eerder aan gerefereerd. "Het ideaal van decentraal versus het gelijk van het Rijk" is het ook wel genoemd. De zogeheten decentralisatie leidt dan uiteindelijk tot meer centralisatie. Wanneer de rijksoverheid weliswaar taken overdraagt aan gemeenten, maar via regelgeving die gemeenten niet de ruimte geeft om integraal beleid te voeren, zal dat het efficiënter werken en maatwerk onmogelijk maken. Het staat bovendien haaks op de intentie van de vorig jaar aangenomen Wet revitalisering generiek toezicht.

Wanneer bovendien de overdracht van taken gepaard zou gaan met te weinig financiële middelen om die taken uit te voeren, tast dat de autonomie van gemeenten aan, omdat zij dan gedwongen zullen zijn om gelden die nu nog voor de autonome taken beschikbaar zijn, aan te wenden voor de uitvoering van de nieuwe taken in het sociale domein. Op het VNG-congres van enkele weken geleden heeft de minister verklaard dat het budget voor de nieuwe taken" toereikend is voor hulp aan burgers die dat nodig hebben".

Kan de minister aangeven hoe de regering die toereikendheid denkt te gaan vaststellen? Wie bepaalt welke de burgers zijn die hulp nodig hebben: het Rijk of de gemeente? Wat als blijkt dat de beschikbare middelen niet toereikend zijn? Past de rijksoverheid dan bij? Of wordt het lokaal belastinggebied verruimd, zoals de Raad voor de financiële verhoudingen vorig jaar nog heeft bepleit? Is het volgens de minister behulpzaam voor het op peil houden van de gemeentelijke autonomie, ook in financieel opzicht, dat het beheer van de lokale financiën wordt ingekaderd volgens de Wet HOF en vooral de Wet schatkistbankieren? Graag hoor ik de visie van de minister daarop.

In een vrijwel unaniem aangenomen resolutie op het recente VNG-congres wordt niet alleen gepleit voor voldoende budget voor de nieuwe taken, maar wordt tevens de noodzaak onderstreept dat de gemeenten voldoende beleidsvrijheid krijgen om die taken naar eigen inzicht te organiseren. Door lokaal maatwerk te benadrukken, accepteert de regering met de decentralisatievoornemens ook variatie in lokaal sociaal beleid. Hoe groot is de ruimte voor die variatie, vraag ik de minister. Hoe verhoudt die variatie zich tot het beginsel van rechtsgelijkheid?

Met de vele vragen die ik in mijn bijdrage heb gesteld, heb ik willen laten zien hoe complex de materie is. Met name de voorgenomen decentralisaties zijn door hun omvang historisch te noemen en door hun complexiteit kwetsbaar. Ziet de regering erop toe dat de gemeenten de nieuwe taken ook aankunnen, bijvoorbeeld door hun de tijd te gunnen voor de implementatie ervan? Gunt de regering ook het parlement de tijd en de mogelijkheid om deze decentralisatievoorstellen en de andere voorstellen die raken aan de bestuurlijke inrichting van het land in samenhang te blijven bezien? Ik zie uit naar de beantwoording door de minister.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik heb met plezier geluisterd naar het betoog van collega Koole. Hij was, in de termen van Tromp, op zoek naar het nietje en de samenhang van de visienota. Ik ben op zoek geweest naar het nietje en de samenhang van het betoog van collega Koole. Hij geeft een aantal strenge voorzetten aan de minister. Mag ik het zo samenvatten dat hij de nota weegt, maar die op dit moment nog te licht vindt en graag een onderbouwde analyse op vooral het gebied van de consistentie van de plannen wil zien?

De heer **Koole** (PvdA): Over de individuele plannen komen wij later te spreken. Het gaat hier vooral over de samenhang. Ik heb gezegd dat het een zoektocht is. In de nota moet je de samenhang echt met een vergrootglas zoeken, maar er zitten aanzetten in. Ik heb aan het eind ook zelf gezegd dat er een logica is en aan de minister gevraagd of

hij die logica deelt, namelijk dat decentralisatie op sociaal terrein zou kunnen leiden tot samenwerkingsverbanden van gemeenten, wat weer zou kunnen leiden tot … Achter dat proces zit een zekere gedachte. De vraag aan de minister luidt of hij die logica deelt. Als dat zo is, verneem ik dat graag, maar dan is er natuurlijk wel een aparte verklaring nodig voor het feit dat er al wordt gestart met een bepaald structureel voorstel, namelijk dat van de fusering van de drie provincies. Daar kunnen heel goede redenen voor zijn, maar die wil ik dan ook horen en het moet een andere logica zijn dan de logica die ik voorstelde.

De heer **Vliegenthart** (SP): De heer Koole probeert de minister een handje te helpen en dat is zijn goed recht, maar hij is het dus met mij eens dat die analyse misschien in embryonale fase aanwezig mag zijn, maar in ieder geval nog een stukje sterker moet worden. Tegelijkertijd speelt daarbij de vraag of dit consistent is met een concreet voorstel over de Noordvleugel. Verstaan we elkaar zo goed?

De heer **Koole** (PvdA): Daar heb ik vragen over en die stel ik aan de minister. Van mij mag de minister dadelijk schitteren door in zijn antwoord die visie groots te presenteren.

*N

De heer **De Lange** (OSF): Voorzitter. Vandaag spreken wij over de nota "Bestuur in Samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland". Deze nota is bedoeld als antwoord op de motie-Kox (33400, letter L), die in deze Kamer unaniem werd aangenomen op 11 december 2012. In het debat van vandaag zal duidelijk worden of de nota niet meer vragen oproept dan zij poogt te beantwoorden.

Nederland kent vier bestuurslagen, omdat boven de gebruikelijke trits van Rijk, provincie en gemeente de superbestuurslaag Europa niet meer weg te denken valt. Die bestuurslaag is bovendien erg bureaucratisch en maar zeer moeizaam democratisch gelegitimeerd. Jammer genoeg wordt over Europa minder gezegd dan door de feitelijke macht en invloed van Europa op ons dagelijks reilen en zeilen gerechtvaardigd zou zijn. Dat lijkt me om te beginnen een belangrijke tekortkoming van de nota.

De heer **Sörensen** (PVV): Het is heel snel, mijnheer de voorzitter, ik weet het. Ik wil echter aan de heer De Lange vragen of hij het verhaal gaat houden dat hij op de Dagelijkse Standaard heeft gezet. Volgens mij staat de tekst die hij uitspreekt daar namelijk op. Dan hoef ik verder niet te luisteren, want dan kan ik hem op de Dagelijkse Standaard lezen.

De heer **De Lange** (OSF): Dat is een bewerking in de vorm van een column van wat ik nu in een andere vorm ga vertellen.

De heer **Sörensen** (PVV): Oké, dan weet ik voldoende. Ik vroeg het omdat de heer De Lange letterlijk de zinnen gebruikte van de Dagelijkse Standaard. Maar hij gaat dus een andere versie voorlezen.

De heer **De Lange** (OSF): Jazeker.

Wat de klassieke thorbeckiaanse bestuurslagen betreft, bevindt de rijksoverheid zich op nogal grote afstand van provincie en gemeenten, die veel dichter bij elkaar staan. Het is een centrale trend van het overheidsbeleid geworden om veel, waarschijnlijk te veel, zaken over te hevelen naar de gemeenten en dat te motiveren door te stellen dat alles hiermee dichter bij de burger worden gebracht. Deze aanpak, deze ideologie bijna, leidt dan bijna automatisch tot de gedachte dat schaalvergroting het wenselijke en noodzakelijke antwoord is op de aanzienlijke problemen die men kan verwachten als gevolg van een dergelijke overheveling. Maar die visie is discutabel.

In een samenleving bestaan diverse grote problemen die het gemeentelijke niveau ver overstijgen en waarover de regie dus ook beter niet bij gemeenten kan liggen. Zo zijn er ook aangelegenheden die boven het provinciale niveau uitgaan en die dus onder de directe verantwoordelijkheid van de rijksoverheid dienen te vallen. Op welk niveau de regie gelegd moet worden, verschilt per probleem, maar is wel cruciaal. Ook is bij gebrekkige regie het gevaar groot dat een probleem ofwel dubbel ofwel helemaal niet wordt aangepakt. Bovendien dient elk bestuursniveau dat een bepaalde taak krijgt toegeschoven, daarvoor toegerust te zijn als het gaat om competentie en budget. De bestuurlijke visie zou zich nadrukkelijk op deze zaken moeten richten. Ten slotte werken bestuurlijke ideeën natuurlijk alleen als ze door de burger gedragen worden. Op al deze punten ga ik in.

Documenten zijn vaak het interessantste om wat er níét in staat. Zo komt het woord "krimp" in de hele nota niet voor. Niettemin is krimp een zaak van grote en toenemende zorg. Eerst maar wat feiten. Tot nu toe is in Nederland een drietal krimpregio's benoemd, te weten Eemsdelta/Oost-Groningen, Parkstad Limburg en Zeeuws-Vlaanderen. Daarnaast is er een tiental zogenaamde anticipeerregio's: Midden- en Noord-Limburg, de Achterhoek, Oost-Drenthe, Twente, het Groene Hart, West-Brabant, Goeree-Overflakkee, Voorne-Putten, de Hoeksche Waard, Noordoost- en Noordwest-Fryslân, de kop van Noord-Holland en Schouwen-Duivenland. De anticipeerregio's hebben nu nog niet met een substantiële en structurele bevolkings- en/of huishoudensdaling te maken, maar moeten zich in toenemende mate in hun beleid gaan instellen op deze demografische ontwikkeling. Als we deze gebieden in kaart brengen, zien we dat aan de randen van ons land en dus in een groot aantal provincies het verschijnsel krimp nadrukkelijk optreedt.

De mechanismen van krimp zijn bekend. Voor de jeugd is er geen werk; die vertrekt. Ouderen bevinden zich ongewild in een fuik. Zij zien

hun huizenprijzen zakken en kunnen geen kant op. De buurtwinkel verliest klandizie en moet sluiten. Regionale ziekenhuizen voeren slechts beperkte aantallen behandelingen van een bepaald type uit en worden door de almachtige zorgverzekeraar met argusogen bekeken en vaak tot de orde geroepen. Het openbaar vervoer verarmt. Hoe uit deze vicieuze cirkel te ontsnappen? Het ligt niet voor de hand om de oplossing van al deze met elkaar samenhangende problemen aan gemeenten of zelfs provincies over te laten. Zolang de rijksoverheid autonome processen die een trek naar de reeds overvolle Randstad bevorderen, ruim baan geeft, zal het met de krimpgebieden van kwaad tot erger gaan. Hier is centrale regie onontbeerlijk en hier valt een wereld te winnen. Maar of er een aanpak zal zijn, en hoe dan, blijft een uitermate goed bewaard geheim in Den Haag. Kan de minister een tipje van deze sluier oplichten?

Een ander goed voorbeeld van een gebied waarop het leggen van de regie op de verkeerde plaats ingrijpende, kwalijke en soms onomkeerbare gevolgen heeft, is het gebied van de ruimtelijke ordening. Nederland is een vol land waarin de leefruimte voor de burger schaars is en onder grote en toenemende druk staat. Niettemin is juist die leefruimte een uitermate kostbaar bezit, hoewel meestal niet gemakkelijk in euro's uit te drukken, en van het grootste belang voor het welbevinden van de burger en met name ook van zijn kinderen en kleinkinderen. Ruimtelijke ordening is dus typisch zo'n onderwerp dat niet overgelaten dient te worden aan onzalige allianties tussen gemeentebesturen en projectontwikkelaars. Ordening impliceert sturing op een voldoende hoog aggregatieniveau en dat is hier duidelijk niet het gemeentelijke niveau. De huidige tendens om gemeenten steeds meer vrijheid te geven bij het vaststellen van allerhande bestemmingsplannen is desastreus voor het hele concept van ruimtelijke ordening in bredere zin. Gemeenten kunnen nu bijna even gemakkelijk van bestemmingsplan veranderen als de gewone burger van onderbroek.

Daarmee is overigens wél de rechtszekerheid van de burger in het geding. Waarop kan hij op langere termijn nog rekenen als het om zijn leefomgeving gaat? Ik zal u niet lastigvallen met gruwelijke voorbeelden, maar ik hoef zelfs niet buiten de grenzen van mijn eigen nog steeds prachtige -- maar hoe lang nog? -- gemeente Waterland te kijken om die smakelijk op te kunnen dissen.

Laten we het over Flutland hebben. De door de minister bepleite samenvoeging van Flevoland, Utrecht en Noord-Holland stond al snel onder deze, naar mijn mening erg leuk bedachte, naam bekend. Het succes van die naam bestaat natuurlijk alleen bij de gratie van het feit dat zeer veel burgers geen enkel vertrouwen in dit bestuurlijke voornemen hebben. Hoe zou dat komen? Laat me als voormalig Statenlid van Noord-Holland een paar voor de hand liggende bezwaren op een rij zetten. Allereerst werken fusies meestal niet als het om partners van zeer ongelijk gewicht gaat. Noord-Holland is veel groter dan de som van Flevoland en Utrecht en zal dus vergaand domineren in een samenvoeging.

Heeft de provincie Noord-Holland het dan zo goed gedaan om die rol te verdienen? Na de desastreuze rol van VVD-gedeputeerde Hooijmaijers, die met groot gemak ongeveer hetzelfde bedrag bij Icesave verjubelde als de huidige minister met een fusie denkt te verdienen -- namelijk 75 miljoen euro; zie pagina 18 van de nota -- zou de provincie Noord-Holland er maar beter het zwijgen toe kunnen doen. Ook heeft deze provincie het eigen huis niet op orde. Tussen de stadsregio Amsterdam -- zeg maar de stadsstaat Amsterdam -- en de provincie botert het niet echt. Gaan we die problemen waar twee van de drie partners part noch deel aan hebben, exporteren naar een fusieprovincie? Vindt de minister het vreemd dat met name Flevoland en Utrecht niets zien in zijn voorstellen en dat zelfs Noord-Holland zeer veel bedenkingen heeft?

Duidelijk is dat de minister deze voorgenomen fusie wil gebruiken als breekijzer bij toekomstige samenvoegingen waarbij de zaken nog veel moeilijker liggen. Salami, salamissimus: dat is mijn Latijn voor nog meer salamitactiek. Bij al die provincies met een sterke eigen identiteit, bijvoorbeeld Fryslân, Limburg en Zeeland, is de weerstand tegen dit soort bestuurlijk dirigisme nog veel sterker. Bij samenvoegingen van veel gemeenten is het overigens niet anders. De minister kan economische motieven aanvoeren "till the cows come home", om het maar bij landelijke termen te houden, maar de menselijke maat bepaalt het succes. En dan blijkt altijd weer dat de burger zich in zijn voorkeuren niet laat leiden door globale streefgetallen van een minister. Gelukkig maar, zou ik zeggen. Wat wil de minister nu eigenlijk? Roept hij op tot burgerlijke ongehoorzaamheid? Bestuurlijke dwang zonder draagvlak onder burgers is gedoemd te mislukken. Onderschrijft de minister deze simpele stelling? Zo nee, waarom niet?

Als de minister spreekt over het bestuur van gemeenten, weidt hij uit over dorpsraden en wijkraden. Levert dat soort raden echt een bijdrage aan de lokale democratie of hebben we te maken met een democratische schijnvertoning die de burger in staat stelt af en toe wat stoom af te blazen maar die geen enkele substantiële bevoegdheid meebrengt? Worden deze raden door een gemeentebestuur niet dikwijls gebruikt als schaamlap om inspraak te suggereren waar die in werkelijkheid niet bestaat? De minister houdt ons een nogal positief beeld voor over dit soort instituties, maar is hij blind voor het soort overwegingen dat ik hier naar voren breng? Alweer, ook op dit punt hoef ik voor mijn persoonlijke ervaringen bepaald niet ver te reizen.

Ik wil nog een paar woorden wijden aan de enorme aarzeling in de nota om simpelweg te gaan voor de gekozen burgemeester en de gekozen commissaris van de Koning. In welk tijdsgewricht denkt deze minister dat we nog leven? Of is de mogelijkheid om partijgenoten te kunnen benoemen op allerlei lucratieve posten opnieuw een te grote verleiding?

Laat me tot een afronding komen. In de visie van mijn fractie zijn de voornemens van de

minister het resultaat van een denkwijze die zich beperkt tot voornamelijk economische motieven. Er is echter meer in het leven dan kosten-batenplaatjes, maar dat lijkt de minister niet te beseffen. Dat de burger vooral een homo economicus zou zijn, is een totale illusie. Een bestuursstructuur dient in de eerste plaats een afspiegeling te zijn van de menselijke maat der dingen. Die is niet uniform en kan van plaats tot plaats verschillen en die zal ook van plaats tot plaats verschillen. Niet allerlei fictieve kostenplaatjes, maar de menselijke maat dient leidend te zijn in iedere bestuurlijke visie. Mijn fractie vindt van deze eenvoudige, maar daarom niet minder juiste, uitgangspunten helaas erg weinig terug in de nota van vandaag. Ik wacht de reactie van de minister met belangstelling af.

De **voorzitter**: Dan is het woord aan de heer Nagel van 50PLUS. Ik beloof hem dat ik nooit meer de vergissing zal maken die vanmiddag is gemaakt.
**

*N

De heer **Nagel** (50PLUS): Voorzitter, nu u het noemt, kan ik niet anders zeggen dan dat wij deze woorden, uitgerekend uit de mond van de nestor van de senaat, niet anders kunnen opvatten dan een sollicitatie richting onze partij. Ik kan u berichten, zo niet ermee feliciteren, dat wij na kort intern beraad dit in welwillende overweging nemen.

Voorzitter. Om te beginnen wil de 50PLUS-fractie de minister dankzeggen voor de op zich heldere notitie Bestuur in samenhang. Dat betekent echter niet dat wij inhoudelijk op alle punten tevreden zijn. 50PLUS is een algemene partij met een breed programma, die het accent op ouderenbeleid legt omdat de ouderen in veel opzichten niet serieus worden genomen en worden benadeeld. Onze partij heeft bijvoorbeeld op het gebied van de bestuurlijke organisatie een duidelijk programma en kiest daarbij voor de directe democratie. Zo dienden wij in deze Kamer een motie in om zolang de Eerste Kamer niet is afgeschaft, deze niet meer getrapt maar rechtstreeks door de burger te laten kiezen. 50PLUS wil via de directe democratie de burger meer zeggenschap geven en is voorstander van referenda, een gekozen burgemeester en een gekozen commissaris van de Koning. Ook als kleine partij, en waarschijnlijk als enige partij, hebben wij in ons programma een kiesdrempel van 3% opgenomen. In de Tweede Kamer steunt 50PLUS het initiatiefvoorstel tot minder raadsleden en in principe ook het plan voor een Noordvleugelprovincie.

Het wordt tijd dat er eens gehandeld wordt. In de bureauladen ligt 65 jaar aan rapporten en adviezen en kennelijk willen sommige partijen die leeftijdsgrens verhogen naar 67 jaar of hoger. Al in 1963 schreef bestuurskundige professor Van Poelje over het niet invoeren van de goede bestuursvorm en noemde dat een misdaad tegenover het land en het volk tijdens een periode van slapheid en aarzeling die zich tot in de verre toekomst zal wreken.

Plannen voor verandering zullen altijd op weerstand stuiten, of het nu om grotere gemeenten gaat of om provinciale fusies. Bovendien willen wij die mogelijke bezwaren pas toetsen op het moment dat de concrete wetsvoorstellen er zijn. In dat verband zijn we ingenomen met de door de Tweede Kamer aangenomen moties waarin om een stappenplan en een totaalvisie voor alle provincies wordt gevraagd, als ook om een mogelijk alternatief voor de dreigende dubbele verkiezingen voor de Provinciale Staten binnen negen maanden. De bezwaren daartegen hoeven we niet te herhalen en de minister heeft wat dit laatste betreft gezegd voor het zomerreces zijn visie te zullen geven. Nu het zomerreces zeer dicht genaderd is, vragen wij de minister of hij iets naders kan zeggen over de vraag of deze alternatieven inderdaad mogelijk zijn of dat het vaststaat dat het bij twee verkiezingen moet blijven.

Wij plaatsen enkele kritische kanttekeningen en wij verzoeken de minister hierop te reageren. Ten eerste: de versterking van de lokale democratie. Het kabinet wil meer taken en bevoegdheden van het Rijk en de provincies naar de gemeenten overbrengen, de zogenaamde decentralisatie. We vinden die gedachte onder andere op het gebied van de sociale voorzieningen aantrekkelijk, maar wel onder de nadrukkelijke voorwaarde dat de gemeenten voldoende middelen krijgen om deze nieuwe taken op een verantwoorde wijze uit te voeren. Kan de minister dit toezeggen?

Ten tweede: de open overheid. We moesten een traan wegpinken toen we lazen dat de overheid van de samenleving is en de overheid er voor de samenleving is. De burger ervaart dit geheel anders. Hoe denkt de minister die kloof daadwerkelijk te verkleinen?

Ten derde: het lokaal bestuur. Hier kwam de andere pink in beweging toen we lazen dat hier een ongekend grote uitdaging voor de gemeenten is weggelegd. Organiseer taken dicht bij de mensen. Die ervaren in de praktijk echter dat voor hen belangrijke zaken juist steeds verder onbereikbaar worden. Ik noem de niet meer geopende apotheker en de minder en verder gelegen plekken om geld op te nemen of een brief te posten. Het geduldige papier en de praktijk vertellen twee verschillende verhalen. Deelt de minister deze waarneming en wat stelt hij hiertegenover?

Ten vierde: de gemeentelijke herindeling. Het kabinet stelt bij herhaling dat hier draagvlak voor moet zijn en dat het van onderop moet. Tegelijkertijd lezen we echter in het beleidskader gemeentelijke herindeling van 28 mei dat er ook knopen doorgehakt moeten kunnen worden en dat voorkomen moet worden dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. In dit soort gevallen waar tegenstrijdige uitleg mogelijk is, kan het geen kwaad dit eens aan een voorbeeld uit de praktijk te toetsen. In het Gooi, waar ik het geluk heb te mogen wonen, woedt al zeer vele jaren een discussie om Hilversum, Bussum en

enkele andere gemeenten te laten fuseren. In de politiek stuit dit vaak op weerstand, met gebruikmaking van allerlei bekende argumenten. Voorstanders van een samengaan wijzen op de noodzaak om tussen de driehoek Amsterdam, Almere en Utrecht een krachtige gemeente te vestigen. Is de minister met mij van mening dat dit een voorbeeld is van geen reëel zicht op een bevredigende uitkomst?

Ten vijfde: de vermindering van het aantal raads- en statenleden. In principe steunen wij het kabinet op dit punt. Wij willen nog een stap verder gaan als het gaat om de functie van de commissaris van de Koning. De benoeming wordt weliswaar uit de Grondwet gehaald, maar hoe het verder gaat -- gekozen of benoemd -- is onduidelijk. Wij vinden een benoeming ondemocratisch en ver van de burger af staan. Bovendien is aantoonbaar dat de functie in vele gevallen geen fulltimebaan is. Laat mij citeren wat drie onbetwist befaamde getuigen, drie prominente commissarissen van drie partijen na afloop van hun ambtsperiode zeiden. Oud-minister Margreet de Boer van de PvdA: het is een van de rustigste banen die ik ooit gehad heb. Oud-vicepremier Hans Wiegel: het is niet de meest belastende baan; ik schat de helft van wat ik in Den Haag gewend was. Oud-premier Dries van Agt van het CDA: je krijgt je dagen er niet mee gevuld. Dit is te vinden in de Elsevier van 4 februari 2005.

50PLUS zou het juist vinden dit punt nadrukkelijk niet buiten beschouwing te laten bij experimenten bij de Noordvleugel. Wij zouden het én vanuit democratisch oogpunt én vanwege de financiën juist vinden als de grootste partij in de provincie of het landsdeel de voorzitter van Gedeputeerde Staten zou leveren. Die zou eventueel best de titel commissaris van de Koning mogen blijven dragen en zou mogen worden benoemd op voordracht van de provincie voor een periode van vier jaar. Een grondwetswijziging is naar analogie met de gekozen burgemeester voor dit experiment niet nodig en het maakt de tocht naar de stembus voor de kiezer aantrekkelijk. Nu op een aantal gebieden de minister experimenten bij het nieuw te vormen landsdeel mogelijk wil maken, vragen wij hem nadrukkelijk ook deze gedachte mee te nemen en de mogelijkheden te onderzoeken.

Ten zesde: het middenbestuur. Wij hebben al betoogd dat wij mede door de aangenomen moties in de Tweede Kamer eerst de definitieve plannen en de toegezegde bijlagen afwachten. De vele brieven die wij vanuit de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland hebben gekregen, tonen een stuk koudwatervrees en vaak ook onderlinge verdeeldheid. PvdA-gedeputeerde Marc Witteman uit Flevoland toont zich een goed bewapende tegenstander, maar zijn partijgenoten Den Uyl, fractievoorzitter in Noord-Holland en zijn collega en partijgenoot De Kruif in Utrecht zijn weer voorstander. Toch willen wij, ondanks ons principiële uitgangspunt, de bezwaren vanuit de provincies serieus bij de uiteindelijke behandeling van de wetsvoorstellen mee laten wegen. Uit het doortimmerde opinieonderzoek in de provincie Flevoland blijkt weinig draagkracht voor de plannen onder de bevolking. Wat is de mening van de minister hierover? Hoe wil hij dat veranderen? Wat zou hij vinden van radio- en televisiedebatten in deze provincies? Samen met Marc Witteman in debat voor omroep Flevoland! Die omroep zal hiervoor ongetwijfeld belangstelling hebben.

Tot slot vraag ik aandacht voor het personeel in de drie provincies. Kan de minister aangeven wanneer het besluit na behandeling in de beide Kamers in het Staatsblad kan verschijnen? Ik vraag dus naar een streefdatum. Als hij het nieuwe landsdeel inderdaad een feit wil doen zijn op 1 januari 2016, hoeveel tijd heeft hij dan om een complete reorganisatie door te voeren? Dat vergt immers zeer veel gespreksrondes. Als werkgever heeft de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid jegens haar personeel. Wij hopen dat de minister erkent dat ook dit punt centraal dient te staan.

*N

De heer **Koffeman** (PvdD): Voorzitter. Wij kennen inmiddels de kwaliteit van schaalvergroting op scholen, in ziekenhuizen, bij woningcorporaties, bij zorgverzekeraars en in tal van andere situaties waarin activiteiten tot nut van het algemeen werden opgeschaald zonder dat daarvoor een intrinsieke noodzaak bestond of een duidelijk herkenbare behoefte bij de direct betrokkenen.

Natuurlijk zijn in alle voorkomende gevallen de betrokkenen geraadpleegd, zo ook in het geval van de nieuwe superprovincie die door de minister Noordvleugel wordt genoemd, maar in de volksmond al "FUN-provincie" of "Noord-Flutland" is gaan heten. Dit is het moment waarop we ons af zouden moeten vragen of het peterprinciple ook voor bestuurlijke eenheden zou kunnen gelden: groeien tot het niveau van bestuurlijke incompetentie bereikt is en ontvlechting niet meer mogelijk is.

We hebben een geweldig maar afschrikwekkend voorbeeld in de vorm van Europese samenwerking die in EU-verband gestalte zou krijgen met minder kosten, meer mogelijkheden en minder belemmeringen bij de grenzen en de valuta. Inmiddels weten we dat die voorstelling van zaken te optimistisch geweest is. Eén munt blijkt onwerkbaar in een Europa van wisselende snelheden en de onbegrensde mogelijkheden op het gebied van arbeidsmigratie geven vooralsnog grote onzekerheden wanneer vanaf 1 januari elke Roemeen of Bulgaar die dat wil in Nederland kan komen werken. Wij weten dat er inmiddels al Hongaarse vrachtwagenchauffeurs zijn die voor €1,65 per uur op een Nederlandse vrachtwagen rijden. We weten ook dat de EU niet is gaan werken als een bindmiddel tussen de Europese volkeren, maar eerder als een splijtzwam. Volgens onze bestuurders zou er geen weg terug zijn en moet de oplossing worden gezocht in nog verdergaande integratie tot een bankenunie en zelfs een politieke unie.

Die problemen spelen niet in "Noord-Flutland", maar toch zijn er goede redenen om kritisch te kijken naar de samenvoeging nolens

volens van drie provincies. Het onderzoek naar het oordeel van de inwoners van de provincies heeft een hoog "Willy Alfredo-gehalte" en de gewenste uitkomst lijkt voor het kabinet van groter belang dan de wens van de burgers. In tijden van groeiend wantrouwen van de burger jegens de politiek is dat een aspect om terdege rekening mee te houden.

Onze provincies vormen ongeveer de oudste bestuurlijke entiteit van Nederland, ouder dan Nederland zelf. Alleen Limburg vormt een uitzondering waar het gaat om het hebben van een eigen cultuur en geschiedenis als zelfstandige provincie, maar de andere provincies hebben dat stellig wel, zelfs de jongste provincie Flevoland. De rijke historie van de provincies heeft niet verhinderd dat de rijksoverheid de afgelopen halve eeuw regelmatig aanslagen op hun bestaan heeft trachten te plegen. De historicus Von der Dunk heeft daarover in 2011 een interessante column geschreven. De inhoud daarvan heb ik graag gebruikt bij het voorbereiden van deze bijdrage.

Er is in Den Haag al van alles bedacht om maar van dat vermaledijde provinciemodel af te komen. Gewesten, miniprovincies, stadsprovincies, landsdelen, superprovincies; elk nieuw kabinet kwam wel met iets nieuws en het leidde vooralsnog tot niets. Bestuurlijke geurvlaggen van opeenvolgende bewindslieden hebben weinig kunnen veranderen aan de staat van de provincies. Gisteren bereikte ons de zoveelste poging. Waar gemeenten er zelden in slaagden om zich met succes tegen herindelingsplannen van Binnenlandse Zaken te verzetten, bestaan de provincies nog steeds. Slechts één keer zijn ze kort van de kaart verdwenen, namelijk tijdens de Bataafse Republiek. Voor elke 200.000 inwoners zou een eigen provincie worden gevormd. Zo kwam er omdat Amsterdam toen alleen al zo veel inwoners telde een stadsprovincie Amstelland, die slechts bestond uit Amsterdam en een paar dorpen eromheen. Niet meer dan drie jaar heeft dat geduurd en toen werd het hele plan teruggedraaid.

De drie noordelijke Randstadprovincies moeten en zullen fuseren, of zij willen of niet en zij willen niet. "Noord-Flutland" dat een kwart van de Nederlandse bevolking zou herbergen, heeft nauwelijks steun bij de provinciebesturen en voor de burgers hoeft het ook niet echt. Noem de provincie lnholland en we hebben een naamgenoot die de weg wijst.

De rijksoverheid kiest voor decentralisatie van de uitvoering van wetgeving en tegelijk voor centralisatie van dat decentrale bestuur.

De heer **Sörensen** (PVV): Voorzitter. Mijn verontschuldigingen, ik merk pas bij het naar voren lopen dat ik mijn jasje heb uitgedaan.

Hoe weet de heer Koffeman dat de bevolking dat niet wil?

De heer **Koffeman** (PvdD): Ik zou het willen omdraaien. Ik krijg de indruk dat de bevolking het niet wil. Ik vind dat je dit niet kunt doen voordat je weet of de bevolking het wel wil. Ik vind dat er ver vooruitgelopen wordt op de wens van de bevolking.

De heer **Sörensen** (PVV): Dan zijn de heer Koffeman en ik het helemaal met elkaar eens.

De heer **Koffeman** (PvdD): Dat is mooi.

De rijksoverheid schuift verantwoordelijkheden af en tast tegelijkertijd de autonomie aan. Dat leidt tot een onwerkbaar monstrum waar ten minste voor invoering beter over nagedacht zou moeten worden dan nu het geval lijkt te zijn.

Aan de hand van een tweetal voorbeelden wil ik graag illustreren waarom niet al teveel moet worden verwacht van het decentraliseren van beleid naar gecentraliseerde bestuursclusters. Onlangs werd de begrenzing van de veehouderij afgeschoven naar lokaal en regionaal niveau, terwijl allang duidelijk is dat het lokale niveau daar op geen enkele wijze voor geëquipeerd is. Dat bleek nota bene tijdens de uitleg van staatssecretaris Sharon Dijksma van de plannen. Het ministerie gaat werken aan wetgeving waarmee gemeenten en provincies om redenen van volksgezondheid grenzen kunnen stellen aan de omvang van de veehouderij, maar daarbij wordt als voorwaarde gesteld dat er een wetenschappelijke onderbouwing is voor de negatieve gevolgen van veehouderij voor de volksgezondheid. Zo'n onderbouwing is er niet op dit moment, maar staatssecretaris Dijksma zegt er wel vertrouwen in te hebben dat die onderbouwing er zal komen. Dat is typisch een voorbeeld van werken in de omgekeerde volgorde. Eerst moeten de onderbouwing en het instrumentarium er komen en pas dan kan het afgeschoven worden op de gemeenten en niet omgekeerd. Ik citeer de staatssecretaris: "Het kabinet heeft geld uitgetrokken voor verder onderzoek naar de gevolgen van de veehouderij voor de volksgezondheid. De Gezondheidsraad heeft ons ook gevraagd dat te doen. We weten ook al best veel en we moeten vertrouwen hebben dat er uit nader onderzoek meer duidelijk wordt".

Met de nieuwe voorstellen waarin regionale overheden grenzen kunnen stellen aan het aantal dieren per gebied, per hectare of per bedrijfslocatie, komt een generieke maximale omvang van veehouderijbedrijven in Nederland te vervallen. In gebieden waar bedrijven geen overlast geven, kunnen zij maximaal uitbreiden zolang zij aan de milieu- en omgevingseisen voldoen. Dijksma vreest geen willekeur tussen gemeentes als in de ene gemeente meer kan dan in de andere. De staatssecretaris wijst erop dat wetgeving niet met terugwerkende kracht kan worden ingediend. Het kan dus niet zo zijn dat gemeenten de acceptatiegraad lager gaan leggen dan de omvang van de huidige veehouderij. "Het moet duidelijk zijn dat deze wet zich richt op de toekomst.", aldus de staatssecretaris.

In het weekblad Boerderij van deze week valt te lezen dat de staatssecretaris niets wil zeggen over de gevolgen voor een bedrijf wanneer blijkt dat het negatieve gevolgen heeft voor de volksgezondheid. Zij vindt dat het daarvoor nog te vroeg is. Kortom, alle partijen worden vooralsnog het bos -- of wat daar nog van over is -- ingestuurd en de rijksoverheid wast haar handen in onschuld.

Doe het maar zonder het juiste instrumentarium, we zullen wel zien waar het schip strandt. Eerder gebeurde dat al met de Flora- en faunawet, waarvan toezicht, handhaving en uitvoering ook bij de provincies naar binnen geschoven werd op een moment dat ze daarvoor absoluut niet geëquipeerd en geoutilleerd waren. Daardoor zijn er grote verschillen in wetsinterpretatie en handhaving opgetreden die tot op de dag van vandaag voortduren.

Ik geef als voorbeeld een Gelderse gedeputeerde die het dwaze plan doorzette om een ecoduct te openen tussen de voedselarme Veluwe en de voedselrijke Hierdense Poort. Hij gaf aan dat ecoduct te zullen openen op het moment dat de jacht gesloten was, zodat er geen dreiging van afschot is. Tegelijkertijd beloofde hij aan de boeren in de Hierdense Poort dat er niet meer dan acht edelherten het ecoduct over zouden steken en dat hij anders maatregelen zou treffen. Die maatregelen zijn er inmiddels. Twee maanden na openstelling van het ecoduct zag de gedeputeerde al aanleiding om aan de noodrem te trekken en de jacht midden in de draag- en zoogtijd van de edelherten te openen, in strijd met de landelijke normen.

Gaat het samenvoegen van provincies helpen om een dergelijk versnipperd beleid te ontsnipperen? Daar moeten we niet op rekenen. Provincies en gemeenten moeten doen waar ze goed in zijn, waarvoor ze in het leven geroepen zijn, gedragen door een lokale of regionale cultuur en gefaciliteerd door een adequaat werkende overheid. Daar waar dat faalt, biedt samenvoeging geen soelaas.

De minister haalt veel overhoop. Geen provincie, geen gemeente ontsnapt aan de dictaten van het ministerie. De minister zegt dat hij voorzieningen dichter bij de mensen wil, maar doet dat door de gemeenten groter te maken. De minister wil herindelingen van onderop, maar sluit niet uit dat die worden afgedwongen door de provincie. De minister wil meer inspraak van de burgers, maar weigert referenda te organiseren.

Bestuur in samenhang, zoals de nota heet, zou moeten leren dat herindelingen doorgaans geen geld opleveren maar kosten. Een fraai staaltje daarvan is op dit moment te zien bij de herindeling van de omroepen, de omroepfusies. Alle directeuren van fuserende omroepen verdwijnen, maar blijven aan als betaalde adviseurs. Papier is geduldig, maar de praktijk weerbarstig. Gemeenten moeten nieuwe samenwerkingsverbanden aangaan, los van de vraag waar ze staan en welke samenwerking ze in het verleden al waren aangegaan.

Voor Noord-Flutland geldt hetzelfde. De VNG neemt afstand van de visie van de minister. Het IPO noemt de plannen van de minister visieloos. Utrecht en Flevoland gaan hun bevolking raadplegen. Waarom benoemt de minister zelf een tijdelijke commissaris in Utrecht, tegen de nadrukkelijke wens van de Statenleden in? Waarom dringt hij de provincie Utrecht een commissaris op die deze provincie helemaal niet wil?

Er is maar één tas die gevuld is met dergelijke megalomane plannen, en die tas is de obesitas, de bestuurlijke obesitas welteverstaan. De toekomst is niet aan een een door megamorfose opgeblazen bestuur, maar aan een kleinschalig en bescheiden bestuur. Het besturen van een gemeente zal verschuiven van ruimtelijk beleid naar het uitvoeren van welzijn en zorg. Dat gaat niet samen met harteloos bezuinigen en een rücksichtslose reorganisatie. Je kunt ambtenaren die nu belast zijn met het uitgeven van bouwvergunningen, niet belasten met het uitvoeren van zorgtaken.

Ik wil graag van de minister weten of er geen betere, meer noodzakelijke dingen te regelen zijn op zijn departement dan het onzalige plan die hij ons nu voorlegt en dat geen enkele urgentie kent. Graag krijg ik een reactie hierop.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden nog het woord in eerste termijn? Dat is niet het geval.
**

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering voor een paar minuten in afwachting van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B
!Doelmatige leerwegen beroepsonderwijs!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs (33187).

De beraadslaging wordt geopend.

*N

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA): De CDA-fractie dankt de minister voor de uitgebreide beantwoording van onze schriftelijke vragen. Ze zijn voor ons afdoende behandeld. We kunnen nog steggelen over de vraag of dit wetsvoorstel voortgekomen is uit de wil om te bezuinigen of dat je het ook inhoudelijk kunt motiveren. Voor ons betekent het feit dat de verlaging van de oorspronkelijke urennorm er nu is, een verbetering ten opzichte van het oude wetsvoorstel, waarin er geen urennorm was. Dit wetsvoorstel is volgens ons dus een verbetering.

Bij mijn fractie heeft een wisseling van de wacht qua woordvoerderschap op dit onderwerp plaatsgevonden. De heer Flierman heeft in het voortraject het voortouw genomen en mij rest de schone taak om het plenair af te hechten.

De CDA-fractie heeft nog een enkele vraag over de uitvoering waar zij graag de zienswijze van de minister op wil horen. Zoals al opgemerkt ziet de CDA-fractie de minimumurennorm als een verbetering. Door het ontbreken van een dergelijke norm konden ongewenste situaties ontstaan die niet in het belang van leerlingen en goed onderwijs waren, maar de leden van de CDA-fractie vragen zich af of er nu niet ook -- wellicht onbedoeld -- een onder het huidige systeem goed werkende mogelijkheid wordt weggegooid. Immers, niet enkel jongeren behalen een diploma in het beroepsonderwijs. Steeds vaker komen ook mensen die al jarenlang ervaring hebben op hun werkterrein, in aanraking met het feit dat er diploma-eisen gesteld worden door hetzij wetgever hetzij werkgever.

Als voorbeeld noem ik de gastouder. Dit is een willekeurig gekozen voorbeeld, want er zijn ook andere takken van sport te noemen, zoals de zorg. Met dit wetsvoorstel vervalt, voor zover wij het kunnen overzien, de mogelijkheid om via een bekostigd extraneustraject een mbo-2-kwalificatie te behalen. Voor mensen met ruime praktijkervaring vervalt dus de mogelijkheid om direct examen te doen en, bij het slagen voor dit examen, de beoogde kwalificatie te verkrijgen zonder lessen of stage te hoeven volgen.

Ik ga weer even uit van een gastouder die deze kwalificatie, dat diploma, nodig heeft om ingeschreven te kunnen worden in het landelijk register. Voor hem of haar betekent het dus dat hij of zij terug zou moeten naar de klas, terwijl hij of zij vaak door de opvoeding van eigen kinderen jarenlange praktijkervaring heeft. De daaraan verbonden kosten kunnen lang niet altijd door deze mensen worden opgebracht. Ook het volgen van een bbl-traject, waarbij bbl staat voor beroep begeleidende leerweg, dus het wekelijks vier dagen volgen van stage en een dag terug in de klas, brengt hier volgens ons geen uitkomst. Het zou ons niet verbazen als daardoor voor veel gastouders de inspanning en de kosten niet meer zullen opwegen tegen de baten. Het gevaar dreigt dat deze relatief goedkope vorm van kinderopvang in het gedrang komt met alle, ook financiële, gevolgen van dien.

Zomaar een voorbeeld, maar ik zou er meer kunnen noemen. Steeds meer mensen die jarenlang een beroep hebben uitgeoefend, zitten zonder werk. Zij zijn vakman op hun terrein dankzij hun praktijkervaring, maar worden nu bij het zoeken naar een nieuwe baan geconfronteerd met diploma-eisen als voorwaarde om ergens aan de slag te komen. Moeten ze het vak nog leren? Nee. Moeten ze het examen halen? Ja. Dus het zou mogelijk moeten blijven om een diploma te halen -- en dus te bewijzen dat je het kunt -- zonder het hele voorafgaande traject te moeten doorlopen. Het zou mijn fractie vreemd voorkomen als deze wetswijziging het effect heeft dat veel oudere instromers, die al ruime ervaring hebben, tegen relatief hoge kosten weer jarenlang de schoolbanken in moeten. Graag horen wij van de minister of zij onze visie deelt en of zij mogelijkheden ziet om dit probleem op te lossen. Wij wachten de beantwoording met belangstelling af.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Bruijn, die zijn maidenspeech zal houden.
**

*N

De heer **Bruijn** (VVD): Voorzitter. Onlangs kreeg een Duitse scheikundige een eredoctoraat in ons land. Zelden kreeg iemand zoiets zo verdiend. Zelden was de gelauwerde doctor honoris causa ook zo oprecht dankbaar en zo eloquent. Onze bewindslieden zaten onder haar gehoor toen dr. Angela Merkel haar dankrede uitsprak. De groeiagenda en de toekomstige ontwikkeling van Europa, in de dynamiek op mondiaal niveau, vereisen investeringen in "Bildung und Forschung", sprak zij. "Mit Wissen muss man in der Zukunft investieren". Die laatste zin is fraai dubbelzinnig Duits. Hij betekent: met verstand moet men toekomstige investeringen bepalen. Tevens betekent hij: met kennis en wetenschap investeert men in de toekomst.

Het is een bijzonder voorrecht om hier vandaag te mogen staan. Het is een voorrecht vanwege het eerbiedwaardige en belangwekkende karakter van dit huis. Het is tevens een voorrecht vanwege de ontmoeting hier met deze minister. Het is mij een eer en een genoegen om met haar van gedachten te mogen wisselen. Ten slotte is het een voorrecht omdat wij vandaag spreken over het onderwijs, een beleidsterrein waarvan het belang niet kan worden overschat.

De eerste Nederlandse naoorlogse premier, minister-president Schermerhorn, sprak op 27 juni 1945 zijn regeringsverklaring uit. Hij sprak over het herstel van de democratie en de wederopbouw van Nederland. Niet voor niets refereerde hij daarbij naar het ministerie van Onderwijs als een centrale plaats. Net als recent de Teldersstichting in haar geschrift over, alweer, Bildung, vroeg Schermerhorn aandacht voor de verbintenis tussen onderwijs, opvoeding en beschaving. "Education is the keystone in the arch of freedom and progress", sprak John F. Kennedy in 1963 tot het Amerikaanse congres. "A free nation can rise no higher than the standard of excellence set in its schools and colleges."

De mate waarin wij vandaag bereid zijn ons af te vragen wat goed onderwijs is, is bepalend voor de kwaliteit van de samenleving over 50 jaar. Goed onderwijs is een belangrijke weg waarlangs wij hetgeen onze voorouders hebben opgebouwd, kunnen doorgeven aan onze kinderen. Het verzorgen van goed onderwijs is een morele plicht. Refererend aan mijn drie dagelijkse, boeiende kerntaken in het Leids Universitair Medisch Centrum, parafraseer ik graag de eerste brief van Paulus aan de Corinthiërs: patiëntenzorg, onderzoek en onderwijs, maar de meeste van deze is het onderwijs. Wie zich verbaast over deze woorden uit de mond van een liberaal, heeft zich betrapt op vooringenomenheid.

Het onderwijs bevindt zich altijd in een interessant dilemma. De ouders en de leerkrachten hebben altijd te maken met een generatieverschil en een veranderde omgeving met nieuwe technologische en sociale uitdagingen. Die afstand veroorzaakt spanning onder de oudere generatie, maar dit is van alle tijden. Onze jeugd heeft tegenwoordig een sterke hang naar luxe, slechte manieren, minachting voor het gezag en geen eerbied voor ouderen; zij geven de voorkeur aan kletspraatjes in plaats van training; zij spreken hun ouders tegen, houden niet hun mond in gezelschap en tiranniseren hun leraren. Zo sprak Socrates 2500 jaar geleden. En hij kon het weten, want hij had veel studenten, waaronder Plato en Alcibiades.

Op een stemverklaring na is dit vandaag mijn eerste spreekbeurt in dit huis, ook wel "maidenspeech" genoemd, een bijzondere naamsaanduiding. Immers, de betekenis van het woord "maiden", omvat, naast een ongehuwde dame, onder meer een racepaard dat nog nooit een race gewonnen heeft. Ook duidt het een machine aan die lijkt op een guillotine die in de zestiende en zeventiende eeuw in Schotland werd gebruikt om criminelen te onthoofden. Voorwaar geen blijmoedige context.

Enige tijd geleden zou ik hier al hebben gestaan met een maidenspeech over een wijziging van de Wet op de vaste boekenprijs. Het betreffende voorstel eindigde echter als hamerstuk. Nochtans krijgt dit onderwerp alom aandacht, zo veel aandacht zelfs, dat nog recent een vooraanstaand landelijk politicus op de vraag wat hij vond van de vaste boekenprijs, na enig nadenken antwoordde dat het tijd werd dat deze weer eens zou worden uitgereikt.

Onze minister voert daadkrachtig een ambitieuze onderwijsagenda uit. Zo constateert de VVD-fractie met genoegen dat de minister vergaande hervormingen doorvoert op basis van de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap en het rapport van de commissie-Veerman. De minister voert daarbij op constructieve wijze het gesprek met parlement, studenten, via het ISO en de LSVb, werkgevers, onderwijskoepels en toezichthouders zoals de NVAO, van welke organisatie het nieuwe elan onder de nieuwe voorzitter ons veel vertrouwen geeft. Zo spreken wij op dit moment met elkaar over onder andere governance, doelmatigheid, bekostiging, internationalisering, selectie, differentiatie, prestaties en, bovenal, het belang van de docent en diens professionaliteit.

Een voorbeeld van zo'n gesprek is het recent aangekondigde overleg over de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs, die is ingevoerd dankzij toenmalig minister Hermans. Het gaat dan om het neerzetten van de wo-bachelor als zelfstandige uitstroomtitel. Op dit moment wordt de universiteitsbachelor in Nederland nog niet zo gezien. Men heeft de studie pas af, zo is de algemene visie, wanneer men een masteropleiding heeft gedaan. Sommigen menen zelfs dat men pas is afgestudeerd als men is gepromoveerd. Wegens verdeeldheid over dit punt in mijn fractie, naar verwachting in de Kamer en mogelijk zelfs in het kabinet, zal ik die visie niet nader propageren en al helemaal mijn persoonlijke opvatting in deze niet etaleren, zij het à contrecoeur. Ik verwacht dat de minister, zelf gepromoveerd, en ik het ten minste over dit onderwerp wel eens zullen zijn.

Ook met betrekking tot het beroepsonderwijs gaat de minister voortvarend te werk. De behoefte aan vakmensen neemt toe. Daarbij is cruciaal dat in de komende tien tot vijftien jaar een hele generatie uitstekende beroepsbeoefenaren de arbeidsmarkt zal verlaten, vooral in de bètasector en de technische sector. Toch daalt het aantal jongeren dat kiest voor een beroepsopleiding, vooral in het middelbaar beroepsonderwijs, waarover wij vandaag spreken. Het is daarom goed dat de minister met partners in het bedrijfsleven en het onderwijs vorige maand een techniekpact heeft gesloten om dit probleem het hoofd te bieden. Vooral de inzet van de sector zelf is hierbij essentieel. Dat geldt eveneens voor het wekken van de interesse van leerlingen op jonge leeftijd. Daaraan wordt gewerkt door een coalitie van technologische bedrijven, luisterend naar de onder deze minister toepasselijke naam "Jet-Net".

25% van de leerlingen vindt het middelbaar beroepsonderwijs te weinig uitdagend. Ook is uitval uit het mbo nog steeds een probleem. De voorliggende wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs moet deze problemen oplossen.

Het eerste doel is dat mbo-instellingen ieder hun aandeel leveren in het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters tot 25.000 in 2016. Dit gebeurt onder meer door het verkorten en intensiveren van de beroepsopleidingen, het invoeren van entreeopleidingen en het stellen van vooropleidingseisen voor bepaalde niveaus. Het tweede doel is dat het mbo aantrekkelijker wordt. Leerlingen moeten worden uitgedaagd een prestatie te leveren waarop zij trots kunnen zijn. Daarvoor ontvangen zij voldoende onderwijstijd, les van professionele docenten en degelijke onderwijsprogramma's en examens.

Het derde doel is dat het beroepsonderwijs competitief is met het algemeen vormend onderwijs. Wat dit betreft is het wetsvoorstel de uitwerking van een aantal maatregelen uit een actieplan voor het mbo, Focus op vakmanschap 2011-2015, van het vorige kabinet.

Het wetsvoorstel zit volgens de leden van de VVD-fractie goed in elkaar en ook de geluiden uit het veld zijn overwegend positief. De verwachting is dat de leerroute via het beroepsonderwijs een aantrekkelijker alternatief wordt. De komende tijd worden de in de wet genoemde onderwerpen verder uitgewerkt in wet- en regelgeving, mede op basis van ervaringen die worden opgedaan met pilots. Dankzij de vragen van de SP-fractie hebben we daar een overzicht over ontvangen. Daarna zal duidelijk worden hoe de maatregelen in de praktijk uitpakken.

Tijdens het voorbereidend onderzoek heeft mijn fractie samen met andere fracties een aantal vragen gesteld over de consistentie en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Wij danken de minister en de haar ondersteunende ambtenaren

voor de uitvoerige beantwoording. Mijn fractie steunt het wetsvoorstel, maar heeft nog wel enkele vragen.

Allereerst heb ik een vraag over de solide basis die het diploma moet bieden. Ook in het hbo is daarover gediscussieerd. Daar verleent de minister nu belangrijke steun aan een verstandig initiatief van de Vereniging Hogescholen over de externe validering van examenkwaliteit. Met het oog op consistentie van beleid kan men zich afvragen of die validering van examens niet op gelijke wijze moet plaatsvinden in het mbo, net als overigens in het wetenschappelijk onderwijs. Zeker nu de curricula korter en intensiever worden, maar ook gezien de discussies over de aansluiting op de arbeidsmarkt, ligt het volgens mijn fractie voor de hand om dit te overwegen. Graag ontlok ik de minister op dit punt een reactie.

Ik kom op de modernisering van de bekostiging. De wet biedt een juridische basis om de bekostigingssystematiek te moderniseren. Er wordt in 2014 een zogenoemd cascademodel ingevoerd, waarbij de mate waarin een student meetelt voor de bekostiging in het eerste jaar het hoogst is en daarna geleidelijk afneemt. Intensiever onderwijs wordt dus beloond. Een kortere verblijfsduur in het mbo pakt financieel gunstig uit voor mbo-instellingen. De maatregelen moeten roc's prikkelen om scholieren intensiever, uitdagender en korter onderwijs te geven. De VVD-fractie onderschrijft deze doelstelling. Wel vraagt zij zich af of in de uitvoering niet hetzelfde neveneffect kan ontstaan als elders, met name in het ho, namelijk dat de relatief hoge financiering in het eerste jaar enerzijds de instellingen ontmoedigt in het adequaat selecteren en matchen van studenten, en anderzijds het overmatig laten afvloeien van studenten na het eerste jaar in de hand werkt. Hoe kijkt de minister hier tegenaan? Is dit aspect meegenomen in het onderzoek naar de gedragseffecten van de nieuwe bekostiging op de instellingen dat de minister recent heeft laten uitvoeren?

In het voorstel ontbreekt de mogelijkheid van bekostiging op basis van kwaliteit. Ook de Raad van State wijst hierop. Te denken valt aan prestatiebekostiging op basis van leerwinst, tevredenheid of baangarantie. In het regeerakkoord werd aangekondigd dat kwaliteitsbekostiging wordt voortgezet en dat vanaf 2015 prestatiebekostiging in het mbo wordt ingevoerd. In een aangenomen motie heeft de VVD de minister samen met D66 en PvdA gevraagd om uit te werken hoe een bekostigingssysteem op basis van prestatieafspraken vormgegeven kan worden. De VVD-fractie vraagt zich af of de minister hierover inmiddels ideeën heeft ontwikkeld, welk tijdpad zij voorziet voor de invoering ervan en of hierbij gedacht kan worden aan een systeem analoog aan de prestatieafspraken die gemaakt zijn voor het hoger onderwijs.

Ik stel nu een aantal vragen over de doelgroep. De leden van de VVD-fractie hebben tijdens het voorbereidend onderzoek twijfels geuit over de toelating van deelnemers die zonder vo-diploma het mbo instromen. In de memorie van antwoord schrijft de minister dat sommige jongeren geen vo-diploma hebben vanwege andere omstandigheden dan een gebrek aan capaciteiten. Deze jongeren kunnen, aldus de minister, goed in staat zijn om een opleiding op niveau 2 of hoger te volgen. Ook de minister vindt het onwenselijk om deze jongeren op een entreeopleiding te plaatsen. De minister schrijft, ik citeer: "Plaatsing in een hoger niveau is dan ook mogelijk, maar wel als de instelling heeft vastgesteld dat dit kansrijk is. De instellingen hebben belang bij zo homogeen mogelijke groepen; het is daarom niet de verwachting dat instellingen terughoudender dan nodig zullen zijn met de toelating van jongeren zonder vmbo-diploma tot een opleiding op niveau 2."

Mijn fractie vraagt zich af hoe dit laatste zich verhoudt tot de uitspraak van de minister enkele regels eerder, namelijk de eis dat degenen die toegelaten willen worden tot een opleiding op niveau 2 "tenminste een vmbo-diploma moeten hebben". Kunnen jongeren zonder vmbo-diploma nu wel of niet toegelaten worden tot niveau 2? Hoe voorziet de minister dat instellingen vaststellen of plaatsing op een hoger niveau kansrijk is? Doelt de minister hiermee op een vorm van selectie aan de poort? Kunnen instellingen een student uiteindelijk weigeren? En hebben instellingen voor een kostbare matchingsprocedure wel voldoende aanleiding, nu zij nog sterker dan voorheen zullen worden gefinancierd op basis van aantallen studenten in met name het eerste jaar?

Ik vraag ook graag aandacht voor de aanscherping van de urennorm. De leden van de VVD fractie onderschrijven de doelstelling dat de tijd van de student goed benut moet worden. In de praktijk hebben de huidige normen ongewenste effecten. De strikte urennorm moet echter niet ten koste gaan van tijd voor stages of andere vormen van werkend leren. Hierbij verdienen met name de tussenvormen van onderwijs aandacht. De minister heeft al aangegeven dat het mogelijk moet zijn om gastdocenten uit het bedrijfsleven binnen de urennorm in te zetten en dat ook het toezicht hiermee rekening zal houden. Mijn fractie heeft daarvan met interesse kennisgenomen, maar er moet meer ruimte zijn voor vernieuwende vormen van onderwijs.

Zo hoeft niet per definitie in het schoolgebouw les te worden gegeven. Een practicumles kan ook bij een bedrijf gegeven worden. Sterker nog, dit maakt het voor de leerlingen interessanter en bevordert de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, een belangrijke doelstelling. Met een tijdens het traject ingediende nota van wijziging wordt instellingen ruimte geboden om opleidingen een onderwijsprogramma aan te bieden dat niet volledig aan de urennormen voldoet, als de kwaliteit van die opleiding desondanks is gewaarborgd. Dit moet blijken uit studenttevredenheid, tevredenheid van het afnemend veld en studiesucces.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd met steun van de VVD een amendement van D66 aangenomen dat ertoe strekt dat de bepalingen

omtrent de urennormen na twee jaar worden geëvalueerd. Graag vraagt mijn fractie de minister om een reactie op het voorgaande en de toezegging om deze evaluatie ook aan de Eerste Kamer voor te leggen.

Twee belangrijke zaken in deze wet, te weten de invulling van de cascade en de prijsfactoren van de verschillende opleidingen, moeten nog worden uitgewerkt. De minister heeft eerder toegezegd dat de betreffende conceptbesluiten vooraf nog naar de Tweede Kamer komen. Wij danken de minister voor haar aanvullende toezegging, naar aanleiding van de vraag van mijn fractie tijdens het voorbereidend onderzoek, dat ook de Eerste Kamer een conceptversie van de AMvB zal ontvangen. Wij danken haar ook voor de enkele dagen geleden toegezonden brief met als bijlage de concept-AMvB over de bekostiging. Volgens de nota van toelichting bij de concept-AMvB heeft het besluit geen gevolgen voor de rijksbegroting. Kan de minister bevestigen dat het effect nog steeds structureel saldoverbeterend is, conform de cijfers in het regeerakkoord-Rutte I en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel?

Met de cascade wordt beoogd dat instellingen studenten zo snel mogelijk naar een diploma geleiden. Het aldus tegengaan van studievertraging levert volgens de memorie van toelichting tezamen met andere maatregelen een kostenreductie op die oploopt tot 160 miljoen structureel. Daar staat een intensivering van structureel 150 miljoen tegenover. De hieruit resterende saldoverbetering per 2018 is reeds ingeboekt in de begroting bij het regeerakkoord-Rutte I, waaraan in de memorie van toelichting wordt gerefereerd. Is hierop geen corrigerend effect te verwachten van het alsnog weer minder steil maken van de cascade? Dat zou logisch zijn volgens de gedachte achter dit wetsvoorstel.

In de brief kondigt de minister aan dat bij Koninklijk Besluit bepaald zal worden wanneer de cascade ingaat. Maar wanneer moet de cascade in ieder geval ingevoerd zijn om de genoemde, begrote en reeds ingeboekte opbrengst te realiseren? Wordt een eventuele saldoverslechtering geabsorbeerd in de rijksbegroting of in de instellingsbekostiging? Wellicht is de minister bereid om hierop nu reeds in te gaan, dan wel toe te zeggen dat zij deze aspecten meeneemt bij de voorbereiding van de definitieve AMvB.

Het beleidsterrein Onderwijs, Cultuur en Wetenschap moet natuurlijk wel in zijn volle breedte eer aangedaan worden. Na al deze woorden over het onderwijs sluit ik dan ook graag af met een relativerend citaat van een man die in zijn veelzijdigheid de genoemde drie dimensies van dit beleidsterrein, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, omvat, te weten de docent, wetenschapper en mijn favoriete dichter Leo Vroman. Hij schreef: "tegen het spreken is gezang, dat niets beduidt van groot belang". Dr. Merkel had het niet mooier kunnen verwoorden.

De **voorzitter**: Mijnheer Bruijn, wilt u nog even blijven staan? Mijn hartelijke gelukwensen met uw maidenspeech. Op 6 november 2012 bent u beëdigd als lid van dit huis. U bent lid van de commissie voor Europese Zaken, de commissie voor Financiën, de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. U hebt een brede portefeuille. U studeerde geneeskunde -- dat heette toen misschien nog "medicijnen" -- aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam en aan de Johns Hopkins University in Baltimore. In 1988 promoveerde u in Leiden op een proefschrift, waarvan ik u allen de titel zal besparen. Het is iets in de trant van "Polyclonal B Cell Stimulation and Extracellular Matrix in Experimental Glomerulonephritis", maar ik leg misschien een enkele klemtoon verkeerd. Het proefschrift was gericht op de behandeling van chronische nierontstekingen. Tussen 1984 en 1998 volgde u de opleiding tot patholoog in het Westeinde Ziekenhuis in Den Haag en het Academisch Ziekenhuis in Leiden. Later was u gedurende een jaar visiting research fellow aan Harvard en volgde u tweemaal een summer school Innovation and the Future of Healthcare aan INSEAD in Fontainebleau. U bent daarmee een internationaal breed opgeleid specialist.

Begin jaren negentig was u universitair docent en later hoofddocent in het Academisch Ziekenhuis in Leiden. Sinds 1996 bent u hoogleraar aan die universiteit, een kwalificatie die inmiddels voor meer leden van deze Kamer geldt. Tegenwoordig bent u in het LUMC sectiehoofd en groepsleider van de onderzoeksgroep. U zegt daarover zelf dat de combinatie van het toepassen van kennis als patholoog en het overdragen van kennis als docent uw werk zeer boeiend maakt. In lijn met uw eigen internationale opleiding zet u zich middels diverse commissies actief in om hedendaagse geneeskundestudenten de kans te bieden om hun opleiding op die manier te verbreden.

Uw politieke loopbaan ving aan in 1989 bij de VVD, afdeling en ondercentrale Wassenaar. Tegenwoordig bent u onder meer voorzitter van de commissie Onderwijs en Wetenschap van de VVD, adviserend lid van de partijraad, lid van het curatorium van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting en lid van de kernredactie van het Liberaal Reveil. Trouw aan uw wortels bent u ook nog in Wassenaar actief als lid van de selectiecommissie van het VVD-bestuur.

Uw pluraliteit aan wetenschappelijke en politieke ervaring voorspelt een interessante verdere bijdrage aan het werk van deze Kamer. Wij wensen u daarmee veel succes. Ik schors de vergadering om de collegae gelegenheid te bieden u geluk te wensen met uw maidenspeech.
**

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

De heer **Backer** (D66): Voorzitter. Allereerst felicitaties aan collega Bruijn met zijn maidenspeech. Eigenlijk waren het twee maidenspeeches in één, want hij nam ook de vaste boekenprijs mee en zag tevens de gelegenheid om zijn Teldersrapport aan te prijzen. Dat begrijp ik heel goed. Ik kijk uit naar de samenwerking. De heer Bruijn heeft vandaag een teken van expertise afgegeven.

Ik begin met een anekdotische geschiedenis van de urennorm, waarbij ik zelf betrokken ben geweest. Voor de fractie van D66 is de onderwijskwaliteit de waarde die de wet zou moeten beschermen. Onderwijskwaliteit is nooit uitwisselbaar met onderwijstijd, want dat is een hulpmiddel. Dat is de kern van het debat dat wij hier op 12 juni 2012 voerden bij de behandeling van wetsvoorstel 32640 inzake de 1040-urennorm. Wij beleefden toen een zogeheten Beertema-moment in deze Kamer. Ik heb dat moment toen zo genoemd naar het gewaardeerde PVV-Kamerlid Beertema aan de overzijde, omdat hij op dit aspect een amendement had ingediend dat hier onderdeel van het wetsvoorstel uitmaakte. In tweede termijn besloot de VVD het wetsvoorstel inzake de 1040-urennorm ondanks grote bezwaren toch te steunen. De demissionaire coalitie wist met steun van de PVV en de SGP een kleine meerderheid te mobiliseren in dit huis. Ik herinner mij dat dit kwalitatief hoogstaand debat toen met een politieke "forcing" werd beslist. Zo heeft ieder zijn eigen doelmatige leerweg, ook ik als lid van deze vergadering. Aan dat urenaantal werd toen door de voorstanders mythische betekenis toebedacht. Er is fors over gedebatteerd. Gelukkig zijn we een rapport van de Rekenkamer, een nieuwe bewindsvrouw en een debat aan de overkant verder en breekt het gezonde verstand door. Wij trekken op dit punt gelijk op met de VVD, gezien het amendement dat collega Bruijn citeerde.

Met die geschiedenis in gedachten las ik met steeds sterker toenemende vreugde de brief van de nieuwe minister, in dit dossier opgenomen onder stuk nr. 29, waarin zij de koers op dit punt verlegt. De aanleiding voor de koersverandering is dit wetsvoorstel, dat het middelbaar beroepsonderwijs tot onderwerp heeft. Daarin wordt de urennorm weliswaar ingevoerd, maar tegelijkertijd ook gerelativeerd. In de toelichting wordt uitvoerig besproken hoe belangrijk die kwantitatieve norm als graadmeter mag zijn. Wij zijn ten opzichte van vorig jaar niet van mening veranderd. Het aantal uren onderwijs zou geen doorslaggevende rol moeten spelen, maar eerder de kwaliteit van de docenten, de begeleiding tijdens de stages en de zorgplicht voor arbeidsmarktperspectief.

Woorden zijn belangrijk. De fractie van D66 zou liever over een urengetal willen spreken dan over een urennorm. De waarde die wij willen beschermen, is de kwaliteit van het onderwijs. De normen waaraan wordt getoetst, zijn te vinden in de leerdoelen en de behaalde resultaten. Het aantal lesuren dat feitelijk wordt gegeven, kan als verklarende indicatie meetellen bij achterblijvende resultaten of bij kenbare desorganisatie op scholen. Zo zou het moeten zijn. De minister wil daar gelukkig ook naartoe, maar zover is het nog niet.

Ik ben de minister zeer erkentelijk voor de voortvarendheid -- ik gebruik hier hetzelfde woord als de heer Bruijn, zonder dat ik dat van tevoren wist -- waarmee zij dit vraagstuk heeft geagendeerd, het debat hierover heeft gevoerd en heeft gereageerd op de diverse gezichtspunten van diverse sprekers, waaronder onderwijswoordvoerder Van Meenen. Toch was het loslaten van die norm een brug te ver. De minister heeft dat toegelicht. De angst is begrijpelijk -- anders hadden wij er hier geen debat over gevoerd -- vanuit bureaucratische principes. Het is nu eenmaal gemakkelijker of het geeft meer houvast om harde cijfers te hebben als verantwoording dan kwalitatieve doelen. In het onderwijsdiscours is sprake van een focus op lijstjes en winnaars. Dat spreekt veel meer aan. Dan kun je de lat hoger leggen en al dat soort dingen meer.

Met het oog hierop is het natuurlijk wel ironisch dat juist de Algemene Rekenkamer zo kritisch was over de verstorende werking van die urennorm, met name vanwege de bureaucratische rompslomp die er het gevolg van is. Er is al veel over gezegd aan de overzijde. Ik neem eigenlijk alleen deel aan dit debat op dit punt om te markeren dat deze omslag in het denken ook door de D66-fractie in deze Kamer wordt ondersteund. De kwaliteit van docenten is doorslaggevend en vervolgens faciliteiten en begeleiding. Dat zijn de elementen waarop wij moeten focussen. Het wordt pragmatisch ingevuld, was de conclusie. Tot zover het urengetal.

Het doel van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs heeft de minister bij de behandeling in de Tweede Kamer uitvoerig duidelijk gemaakt. De samenleving heeft behoefte aan kwalitatief hoogstaand middelbaar beroepsonderwijs, waarbinnen elke student op gepast niveau kennis en vaardigheden opdoet. Dit om daarna zo goed mogelijk of de arbeidsmarkt op te gaan of door te stromen naar een hoger niveau in het onderwijs. De kwaliteit moet omhoog, studenten moeten worden geboeid en uitgedaagd en de aansluiting op de arbeidsmarkt moet beter. Daar sluit mijn fractie zich geheel bij aan.

Hoe gaat die hogere kwaliteit -- dat is toch een beetje een rode draad in mijn bijdrage -- dan bereikt worden? Wij zien gelukkig steeds meer dat mbo-instellingen werk maken van de kwaliteit van de begeleiding, maar dat sommige van heel ver moesten komen. Als dat niet zo was, zou het ook gek zijn dat wij deze wet wilden invoeren. Er was iets wat kennelijk moest worden aangepakt. Eind dit jaar verschijnt een ministeriële regeling over de jaarverslaglegging met betrekking tot de verantwoording van de kwaliteit. Mijn fractie stelt voor om alle daarin genoemde indicatoren na bespreking met beide Kamers onderdeel te laten worden van de kwaliteitscontrole door de inspectie. De resultaten van die inspectie zijn dan weer onderdeel van de leercurve van de instellingen,

misschien van het departement en ook van ons. Wij staan uiteraard ook open voor de evaluatie van onze eigen opvattingen. Dat blijkt wel uit het amendement-Van Meenen waarmee de evaluatie van de urennorm na twee jaar in de wet is opgenomen.

Een van de speerpunten van de wijziging van de wet die de minister aan ons voorlegt, is het intensiveren van de opleidingen. Mbo-3 en -4 moeten zo veel mogelijk van vier na drie jaar en mbo-2 moet van drie naar twee jaar, met een gevulder weekprogramma. De voordelen zijn duidelijk. De studenten die nog willen doorstromen naar het hbo komen zo sneller waar zij willen zijn. Voor degenen die praktischer zijn ingesteld en aan het werk willen, is de weg korter. Studenten in het mbo zijn meer geboeid met intensief onderwijs. Een heel jaar is echter wel behoorlijk veel korter. Hier is een aantal keren naar gevraagd tijdens de behandeling. Als ik het nalees, wordt het toch vrij dun gemotiveerd. Er wordt verwezen naar lijstjes en rankings. Er wordt verwezen naar onderzoek naar het effect van intensief onderwijs en het aantal uren. De heer Ganzevoort heeft daar al een aantal vragen over gesteld in de voorbereiding.

Ik blijf toch met de vraag zitten of lesstof zo maar ongestraft gecomprimeerd kan worden. Is het dan niet ook een testimonium paupertatis van de bestaande instellingen? Ik zou het zeer waarderen als de minister daar nog eens op in zou willen gaan. De opleidingen zullen op basis van de kwalificatiedossiers aan de slag moeten zodat het lesprogramma in augustus 2014 goed in het voorgeschreven aantal jaren kan worden doorlopen. De minister zei eerder dat in mei een rapportage over de haalbaarheid van de invoeringsdatum zou verschijnen. Heb ik die gemist? Is die al verschenen? Zijn er resultaten van de praktijktests bekend? Als dat het geval is, kunnen wij die zien?

Dat gezegd hebbende, kan mijn fractie zich zeer goed vinden in het doel dat de minister met deze wijzigingen wil bereiken. De onderwijstijd van studenten moet zo goed mogelijk worden besteed, zodat zij geëquipeerd en gemotiveerd de opleiding verlaten en zo een meerwaarde hebben voor de samenleving. De intensivering van de opleidingen kan daar een bijdrage aan leveren. Ik heb er net wel een kanttekening bij geplaatst. Als de opleiding gecomprimeerd wordt -- daar zijn goede redenen voor -- wie gaat er dan afvallen? Gaat iedereen daar beter van worden? Daar geloof ik nooit in. Zijn dat dan ook de juiste afvallers? Of is het een samenvoeging tot een korter curriculum dat voor een groep deelnemers niet past? Ik hoop dat de minister daar nog even kort op wil ingaan.

Uiteindelijk is het doel echt de kwaliteit. Daar hebben wij in tijden van vergrijzing en technische vooruitgang zeer veel behoefte aan. De heer Bruijn sprak net al over aansluiting op de arbeidsmarkt. In de voorbereiding is er een discussie geweest over de macrodoelmatigheid daarvan. Ik vind dat zelf altijd een heel moeilijk begrip, omdat hét bedrijfsleven niet bestaat. Er zijn sectoren en binnen sectoren zijn heel grote verschillen. Niet voor niets waren er vroeger bedrijfsscholen. Er wordt onderzoek naar gedaan en er wordt over gesproken. Als mij zou worden gevraagd naar onze visie daarop, denk ik toch dat die eerder in de microdoelmatigheid zit dan in de macrodoelmatigheid.

Er zijn veel zorgen geuit over het experimentele van de financiering. Ik vind het experimenteren met financiering in het onderwijs altijd iets waar heel goed over moet worden nagedacht. Kan de minister ons op dat punt geruststellen dat hier niet toch een verkapte bezuiniging is ingezet die de instellingen niet hebben voorzien en die in de lopende exploitatie tot problemen gaat leiden? Zo ja, waar gaat die in de begroting van OCW zichtbaar worden? Mijn fractie viel op dat in het advies van de Raad van State een getal wordt genoemd, een structurele besparing van 212 miljoen euro. De heer Bruijn noemde andere getallen. Ik hoor graag van de minister hoe het zit. Welke besparingen worden voorzien? Welke zijn daarvan ingeboekt, over welke jaren? Het zou immers pas in 2015 ingaan. Als dat een besparing is die niet op andere wijze in de begroting van OCW wordt teruggeploegd, zou mijn fractie dat buitengewoon zorgelijk vinden.

Tot zover mijn bijdrage. Ik zie uit naar de beantwoording door de minister.

*N

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Voorzitter. Om te beginnen feliciteer ik graag collega Bruijn met zijn maidenspeech, met alle betekenissen die dat woord mag hebben. Hij presenteert zich zoals wij hem hebben leren kennen: een erudiete, brede, gepassioneerde betrokkene bij het onderwijs. Eigenlijk wisten wij dat ook al door zijn bijdrage aan de Onderwijsvisie van de Teldersstichting. Ik zie ook uit naar verdere samenwerking, al zullen we het soms hartstochtelijk oneens zijn en gaat zijn lofzang op het wetsvoorstel mij wat te ver.

Overigens is er hier vanmiddag waarschijnlijk niemand die het onderwijs in het algemeen en het beroepsonderwijs in het bijzonder niet ter harte gaat. Misschien is er wel geen onderdeel van het onderwijsveld waar de fundamentele drijfveren van verschillende politieke stromingen zo natuurlijk bij elkaar komen. Of men nu primair kijkt vanuit de belangen van het bedrijfsleven en de behoefte aan goed geschoolde en gemotiveerde werknemers, of men de nadruk legt op het ontwikkelen van vaardigheden om te emanciperen tot zelfstandige burger, of vooropstelt dat mensen vooral hun eigen talent maximaal moeten ontwikkelen of hecht aan vorming in burgerschap en waarden, telkens weer is het juist het beroepsonderwijs in het algemeen en het mbo in het bijzonder dat we zo'n essentiële rol zien voor een grote groep studenten.

Dat maakt de vraag des te belangrijker hoe we ervoor zorgen dat dit beroepsonderwijs optimaal functioneert, want dat is helaas niet altijd het geval. Studenten zelf gaven al in 2010 aan dat ze de opleiding regelmatig te gemakkelijk vonden en een kwart was van mening dat ze te weinig leerden. De inspectie was het daarmee eens: mbo-opleidingen bieden soms te weinig uitdagingen. Als

dat zo is, is het inderdaad goed om de opleiding te intensiveren.

Daar komt de denkfout die in de discussie nog steeds niet is opgehelderd en waar onze vragen ook nog geen soelaas hebben geboden. Met intensiveren is immers toch niet gezegd dat de opleiding ook moet worden ingekort. Dat zijn in ons besef toch twee heel verschillende zaken. Op dat punt mist het voorstel een goede onderbouwing en iedere keer dat gevraagd is naar argumenten voor de verkorting antwoordt de minister met een argument voor intensivering. Maar die twee zijn toch niet hetzelfde, zo vraag ik de minister. Zeker als we ook nog een inhoudelijke verzwaring van belang vinden, zoals meer aandacht voor talen en wiskunde, ruimte voor stages en wat dies meer zij. Dan is het toch goed denkbaar -- collega Backer ging daar ook op in -- dat die verkorting juist weer een kwaliteitsverlaging oplevert. Hij zei dat met andere woorden: misschien is een heel jaar wel ook gelijk heel veel, maar hier zit onze vraag op dezelfde manier aan vast. Als je wilt intensiveren, wil dat toch niet per se zeggen dat je dat ook in veel kortere tijd kunt doen? Ik krijg dus graag een betere argumentatie waarom een verkorting nodig is.

Over intensivering zijn wij het eens. Het feit dat zeventien jaar geleden de verlenging zonder goede argumenten is ingevoerd, is toch geen reden om die nu zonder goede argumenten terug te draaien? Bovendien is inmiddels al bij 47 opleidingen die wel op vier jaar blijven staan toch ook bij de bbl-opleidingen een verkorting vaak niet de aangewezen weg. Er zijn op zijn minst signalen dat het bij allerlei opleidingen al aan de korte kant is. Ik zeg niet dat mijn fractie op voorhand tegen verkorting is, maar een verkorting van de opleiding op zichzelf genomen, zien we eerder als een kwaliteitsrisico dan als een kwaliteitsverbetering. Naar onze mening is dat ook wat de Raad van State en andere adviesorganen met verschillende woorden duidelijk maken. Kan de minister daarom nog eens duidelijk maken waarom verkorting nodig is, helemaal los van de argumenten voor intensivering?

Dit wetsvoorstel is weer een aardige mand vol beleidsmaatregelen met rijp en groen door elkaar. Bijna rijp lijkt ons de keuze om onderwijstijd niet meer zo rigide en simplistisch te meten -- collega Backer ging daarop in -- maar de beoordeling te laten afhangen van de kwalitatieve prestaties van een opleiding. Een opleiding die goed functioneert, wordt dan niet meer gestraft vanwege een klein tekort aan onderwijsuren. Dat debat hebben we hier weleens moeten voeren, tot en met de vrij ridicule spraakverwarring over wat nu wel en niet 1040 was. Maar ik zeg wel "bijna rijp", want nog steeds wordt eerst een aantal urennormen neergelegd die niet vanuit de concrete inhoud van een specifieke opleiding met de bijbehorende pedagogische visie zijn gedefinieerd, maar vanuit een aantal en dus puur kwantitatief. Dus hebben we nog steeds het risico van ophokuren en wat dies meer zij. Waarom zegt de minister niet radicaler dat het om inhoud gaat, om kwaliteit, en dat de opleiding een plan moet hebben waarin die visie vertaald wordt in een bepaald aantal uren theorie, praktijk enzovoorts, kortom, het complete leerpakket? Opleidingsresultaten, studenttevredenheid, aansluiting op de arbeidsmarkt en dergelijke bieden dan voldoende criteria voor de inspectie om de kwaliteit te toetsen. Waarom niet kiezen voor een echt rijpe, volwassen benadering van de opleidingen en stoppen met die urennormen?

Naast bijna rijp zit er ook groen in de mand. Dat geldt met name voor het idee van de cascaderegeling in de bekostiging. Het idee lijkt aardig. Je voert een staffel in, waarbij de bekostiging afneemt als de student te lang blijft hangen. Dat neemt de perverse prikkel weg, zo is het idee. De perverse prikkel is dat opleidingen studenten langer dan nodig in huis zouden houden vanwege de financiering. Ik vraag me weleens af of dat inderdaad meer is dan een idee, of het echt gebeurt dat opleidingen studenten jaren langer in huis houden dan nodig is, alleen maar omdat ze het geld willen binnenhalen. Maar zelfs als dat het geval is, dan is de grote en niet beantwoorde vraag of hier geen nieuwe perverse prikkel ontstaat. In elk geval is de vraag reëel of hiermee het stapelen van opleidingen niet wordt ontmoedigd. Als dat het geval is, wordt daarmee niet precies die groep ontmoedigd voor wie het beroepsonderwijs de grootste emancipatoire betekenis heeft, namelijk degenen met de grootste maatschappelijke achterstand? Het simpele punt is nu dat we dat gewoon niet weten. Er zijn berekeningen gemaakt, maar die gaan -- als ik het goed begrijp -- vooral over de gevolgen voor instellingen. Maar is er ook ex ante analyse van de te verwachten beleidsaanpassingen van scholen, hoe zij hierop zullen reageren en het effect dat dit vervolgens weer zal hebben op de kwetsbaarste studenten? Als ik dat koppel aan andere drukverhogende middelen, zoals het bindend studieadvies, bouwen we dan niet gewoon weer nieuwe perverse prikkels in, waardoor deze studenten worden geweerd zodra ze niets meer opleveren?

Nu heeft de minister van die cascaderegeling een kanbepaling gemaakt. Dat helpt al, maar een pilot was mooier geweest. De uitwerking wordt nog per ministeriële regeling voorgelegd. Maar bij de beoordeling daarvan heeft deze Kamer ook weer niet alles in te brengen. Dat betekent dat we nu duidelijkheid moeten krijgen over de vraag wanneer en op grond van welke criteria deze regeling in werking kan treden en hoe daarin is geborgd dat geen nieuwe perverse prikkels ontstaan. Wat kan de minister ons daarin voor duidelijkheid bieden?

Ik stel iets korter nog drie onrijpe elementen uit dit voorstel aan de orde met de vraag aan de minister om daar opheldering te geven. Allereerst -- en daarmee sluit ik mij aan bij collega De Vries-Leggedoor -- verzoek ik haar in te gaan op de ophef die is ontstaan over het niet meer bekostigen van extraneustrajecten. Hoe ziet zij dit tegen de achtergrond van "een leven lang leren" en de noodzaak voor werkenden om door diplomering hun positie op de arbeidsmarkt te behouden? Wat is nu eigenlijk het probleem dat zij hier oplost? Is dat

niet veel simpeler op te lossen? Als bijvoorbeeld onderwijsinstellingen bij deze groep studenten te veel vergoeding krijgen voor hun werk, is het dan niet simpeler om de vergoeding iets te verlagen? Of is zij van mening dat alle bezwaren die hier geuit worden, ook in het publieke debat en in alle brieven, gewoon onzinnig zijn? Is niet de extraneusregeling een buitengewoon doelmatige route voor een specifieke groep werkenden en nog goedkoper ook dan bijvoorbeeld de bbl-30+ opleiding? Graag krijg ik hierop een antwoord van de minister of beter nog, een oplossing.

Dan speelt parallel aan dit wetsvoorstel het voornemen om 80% weg te bezuinigen bij de kenniscentra die nu juist als taak hebben de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt goed invulling te geven. Op onze schriftelijke vraag naar de gevolgen van de bezuiniging voor deze aansluiting, het vinden van voldoende leerbedrijven en stageplaatsen, antwoordt de minister dat ze de kenniscentra en SBB gevraagd heeft om met een voorstel te komen hoe bezuinigd kan worden. Of de kalkoen maar zelf met een recept wil komen! Is de minister van mening dat 80% van het werk van deze kenniscentra onnodig is? Loopt de aansluiting met het bedrijfsleven en de arbeidsmarkt zo soepel dat het niet meer nodig is? Zijn er ruim voldoende leerbedrijven en stageplaatsen voorhanden? Vandaag meldde de pers dat er potentieel veel stageplaatsen zijn, maar dat de opleidingen die plaatsen niet kunnen vinden. Ik krijg dus graag een antwoord van de minister, want we weten allemaal hoe nauw het luistert met deze verbindingen. Het zou jammer zijn als we door deze bezuiniging zonder verdere diepere argumentatie een probleem aan het scheppen zijn dat we nu juist willen oplossen.

Ten slotte nog een vraag naar de invoering van deze wetgeving op de BES-eilanden, dat wil zeggen op Bonaire, want alleen daar kent men dit beroepsonderwijs. Terecht heeft de Raad van State hier vragen over gesteld en wij zijn in deze Kamer altijd zeer beducht voor een topzware wetgeving waar het Caribisch Nederland betreft. De minister wil graag zo veel mogelijk gelijke monniken, gelijke kappen, maar het is de vraag of dat verstandig is. Twee weken geleden hebben we met de coördinerend minister Plasterk gesproken over deze legislatieve terughoudendheid. Heeft deze minister dat ook gedaan en wat leverde dat gesprek op? Of anders gezegd: gaat er iets verkeerd als deze wet niet of in elk geval nog niet wordt ingevoerd op Bonaire? Kunnen we niet beter ook daar de zaken stapsgewijs opbouwen?

Voorzitter. Er zitten onderdelen in dit wetsvoorstel waar mijn fractie blij van wordt omdat ze helpen om de kwaliteit in het mbo te versterken. Maar er zitten ook allerlei elementen in die vragen oproepen, onvoldoende onderbouwd zijn, risico's meebrengen of ongewenst zijn. Zeg maar in a nutshell: al die dingen waar de commissie-Dijsselbloem voor waarschuwde bij stelselwijzigingen in het onderwijs. Meer nog dan anders zal dan ook het oordeel van mijn fractie afhangen van de beantwoording van onze vragen. Daar zien we dan ook naar uit.

*N

De heer **Sörensen** (PVV): Voorzitter. Mijn fractie was aangenaam verrast toen we een tijdje geleden hoorden dat er een wet zou komen die het beroepsonderwijs doelmatiger en beter afgestemd op vervolgonderwijs c.q. beroepskeuze zou maken. Des te groter was de teleurstelling toen we de uitwerking onder ogen kregen. Het laat zich samenvatten onder de zin: Een intentie tot verbetering, maar vooral een aaneenschakeling van gemiste kansen.

Vanaf de werkvloer horen we dat de verkorting van de opleidingen voor leerlingen en docenten -- het docentschap op het mbo is een van de zwaarste beroepen in ons land, zeker in de onderwijswereld -- een verademing kan zijn. De lethargie die op sommige opleidingen dagelijks gemanifesteerd wordt, kan zo doorbroken worden. Ook het feit dat eerder naar de arbeidsmarkt of vervolgopleiding kan worden doorgestroomd, kan motiverend werken.

Waar zitten dan volgens de PVV-fractie de pijnpunten? Ten eerste denken wij -- dat is ook aan de overkant al heel duidelijk gezegd -- dat te vrijblijvend wordt omgegaan met het handhaven van de urennorm. Een school mag afwijken van de urennorm als de resultaten en de kwaliteit maar in orde zijn. Maar wie controleert die resultaten? De huidige toetsen hebben geen grote waarde als de school zelf de eindcriteria bepaalt en dus vrijwel iedereen slaagt. Hoe kun je resultaten inspecteren als je geen referentiekader hebt? Collega Bruijn, die ik overigens moet feliciteren met zijn maidenspeech, zoals ik collega Gerkens daarmee succes wens, heeft dat veel mooier en in betere bewoordingen gezegd dan ik. Dat is waarschijnlijk het verschil tussen iemand die is gepromoveerd, en iemand die dat nog steeds niet is. Misschien kan de minister aangeven wat onder kwaliteit en goede resultaten wordt verstaan. Wat zijn de criteria waaraan getoetst wordt?

Hier vergeet de minister, zoals zo vaak door theoretici gebeurt, dat scholen in een concurrentiepositie verkeren en er alles aan zullen doen, hun school zo aantrekkelijk mogelijk te maken, bijvoorbeeld door een slagingspercentage van 100. Dat is een uitvloeisel van het competentieonderwijs of liever het vrijblijvend onderwijs, waar mijn fractie nu juist zo graag vanaf wil. De Tweede Kamer heeft met de regering besloten, niet tot landelijke toetsing van kwaliteit over te gaan, waarmee ze een kans mist. Want echt: wil je als mbo'er in samenleving en beroep slagen, dan zul je het Nederlands goed moeten beheersen. Dat mag best worden getoetst. De praktijk, waarop de senaat een wetsvoorstel dient te toetsen, zal leiden tot verdergaande vrijblijvendheid. De sanctie bij overdreven afwijken van de urennorm is zo zwaar, dat hij in de praktijk niet zal worden toegepast. Er is geen ondernemingsraad die daarvoor naar de inspectie

stapt. Wij willen graag een reactie van de minister op deze opvattingen.

Over de financiën: ons moet van het hart dat er weer niets gedaan wordt aan de overhead, die het onderwijs, maar zeker het mbo, al decennia teistert. Geld dat in de opleidingen van onze toekomstige technici en ons toekomstig beroepskader zou moeten worden gestoken, gaat naar bestuurders, die elkaar te vaak voor de voeten lopen en beter voor de klas en tussen de leerlingen hun geld zouden moeten verdienen. De menselijke maat: de leraar voor de klas in plaats van in de vergaderzaal.

Ik ben benieuwd naar de beantwoording. In tweede termijn zal ik vertellen of ik die beantwoording voldoende vind en mijn fractie zal voorstellen, voor of tegen dit wetsvoorstel te gaan stemmen. Voorlopig denk ik dat ik mijn fractie zal adviseren om tegen dit wetsvoorstel te stemmen.

*N

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Mijn fractie heeft met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het intensiveren van de mbo-opleidingen heeft onze volle steun.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij gevraagd naar de risico's van een negatief bindend studieadvies bij de entree-opleidingen. Mijn fractie heeft zorgen geuit dat het budget voor de entree-opleidingen wellicht niet toereikend is, waardoor instellingen geneigd zullen zijn -- collega Sörensen zei het ook al: er is concurrentie -- om leerlingen die meer begeleiding nodig hebben van de opleiding te verwijderen. Dat is een hier breed gedeelde zorg. Naar het oordeel van mijn fractie heeft de minister hier adequaat op geantwoord. Zij zal zorgvuldig monitoren of zich substantiële wijzigingen voordoen in het aantal studenten dat de entree-opleiding volgt en zij zal eveneens nauwlettend monitoren of het budget voldoende is. Zo nodig neemt zij aanvullende maatregelen. Dat stelt mijn fractie gerust.

Daarmee resteren nog twee vragen. De eerste betreft de leerlingen van 18 tot 23 jaar. Het aantal voortijdig schoolverlaters onder deze groep is hoog. Reden voor de vorige minister om onderzoek te doen naar de vraag of de kwalificatieplicht, die nu tot 18 jaar geldt, uitgebreid zou kunnen worden tot 23 jaar. Wij hebben kennisgenomen van de brief die de minister en de staatssecretaris hierover op 15 april naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Uit deze brief blijkt dat het ophogen van de leeftijd waarop leerlingen kwalificatieplichtig zijn, juridisch niet houdbaar is en, in verhouding tot de kosten die met deze ophoging gepaard gaan, weinig effect zal sorteren. De minister stelt dat de gemeente voor deze groep feitelijk de stok achter de deur vormt. Als een werkloze jongere zich bij de gemeente meldt voor een uitkering, kan de gemeente beoordelen of deze jongere nog mogelijkheden heeft om zich beter te kwalificeren voor de arbeidsmarkt. Als dat het geval is, en bij jongeren zonder startkwalificatie is dat het geval, kan de gemeente de jongere een uitkering weigeren onder verwijzing naar verdere scholing. Mijn fractie onderschrijft deze redenering, maar dat neemt de zorgen niet weg. Want wat moet een leerling die er tot twee maal toe niet in geslaagd is een entree-opleiding af te ronden? De gemeente kan de jongere verwijzen naar het mbo, maar het mbo is gerechtigd de jongere te weigeren. Dreigen deze jongeren, zeker in een tijd van oplopende jeugdwerkloosheid en met bezuinigingen kampende gemeenten, niet tussen wal en schip te vallen?

Een tweede vraag betreft de zogenaamde extraneus-examens. Mevrouw De Vries en anderen noemden dit punt al. Er zijn mensen die geen diploma hebben, maar zich in en door hun werk inmiddels voldoende gekwalificeerd hebben. Tot de aanvaarding van dit wetsvoorstel konden zij gebruikmaken van de mogelijkheid examen af te leggen zonder daarvoor eerst onderwijs te volgen. Van deze mogelijkheid is een aantal jaren geleden bijvoorbeeld uitgebreid gebruikgemaakt door de gastouders: mensen die al voor kinderen zorgden, maar om de ouders van de kinderen waarop zij pasten in aanmerking te laten komen voor een toeslag, moesten zij een formele kwalificatie halen. Na de aanvaarding van dit wetsvoorstel is er nog steeds de mogelijkheid om extraneusexamen af te leggen, maar dit dienen de examenkandidaten zelf te betalen. Onderzoek lijkt uit te wijzen dat veel mensen daar dan vanaf zullen zien, omdat zij het geld er niet voor hebben. Mijn fractie is er zich van bewust dat de financiering van het extraneustraject te ruim was. Waarom is niet gekozen voor financiering van de kostprijs? Ziet de minister mogelijkheden om de kandidaten tegemoet te komen?

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw Gerkens, die haar maidenspeech zal houden.
**

*N

Mevrouw **Gerkens** (SP): Voorzitter. Ik feliciteer collega Bruijn met zijn maidenspeech. Vandaag houd ik mijn maidenspeech. U zult zeggen dat dit niet de eerste keer is, immers, aan de andere kant van dit hof heb ik ook een maidenspeech gehouden. Nou, dat was geen maidenspeech. Het was een VAO, een verslag van een algemeen overleg, en wel eentje onder het tweeminutenregime. Interrupties waren toen helemaal niet toegestaan. Mijn speech hier is dus mijn eerste echte maidenspeech. Dit geeft misschien meteen antwoord op de vraag die veel mensen de afgelopen dagen aan mij gesteld hebben: wat is het verschil tussen deze kant van het hof en de andere kant? In de korte tijd die ik hier heb mogen meemaken, is wellicht het eerste wat opvalt aan mijn overstap de rust en de reflectie, hoewel het vandaag wel even anders was. De overstap is niet zo vreemd. Ik ben hier vele bekenden tegengekomen. De stap de andere kant op is wat merkwaardiger. Drie partijgenoten hebben die gezet: Jan de Wit, Ronald van Raak en Eric Smaling, die vorige week zijn maidenspeech hield in de Tweede Kamer. Ik besef dat zijn inbreng in deze Kamer gemist zal worden en voel mij, eerlijk gezegd, ietwat verlegen om zijn plekje in te

vullen. Ik doe het echter met trots en volle zin op een thema dat mij zeer na aan het hart ligt, namelijk onderwijs.

Enige tijd geleden organiseerde een van de groeperingen van mijn vereniging een leer-en-doe-dag voor ouderen in samenwerking met het roc Landstede. Ze vroegen mij te komen kijken. Aldus liep ik op een ochtend het roc binnen, ervan uitgaande dat ik me met een zoekende blik door een groep jongeren heen zou moeten worstelen eerdat ik enig idee zou hebben van waar de leer-en-doe-dag zou plaatsvinden. Niets was minder waar. Ik was de deur nog niet door of ik werd ontvangen door jongeren die mij een folder gaven, de weg wezen en koffie aanboden. Dezelfde jongeren hadden vol enthousiasme presentaties gemaakt, met een informatieboekje, en gaven deze vol geduld aan de ouderen. Ik was aangenaam verrast door dit roc, maar helemaal door de potentie die deze leerlingen lieten zien.

Het mbo is een enorm belangrijke stroming in ons onderwijs. Het leidt grote groepen studenten op tot de groep werkenden die de ruggengraat van onze samenleving vormen. Hier zijn de programmeurs, de doktersassistentes, de verpleegkundigen, de automonteurs, de timmermannen. Zonder deze mensen draait onze economie niet. We hebben een schreeuwend tekort aan een groot deel van deze mensen. Dit onderwijs dient kwalitatief goed te zijn, liefde voor het vak aan te leren en bovendien aan te sluiten bij de praktijk.

Het mbo is echter in een slecht daglicht komen te staan. Ouders klagen dat hun kinderen verveeld thuiskomen, studenten eisen les en scholen gaan failliet of komen in financiële problemen door vastgoed. Collega Manja Smits van de Tweede Kamer presenteerde dit voorjaar een rapportage naar aanleiding van een onderzoek onder mbo-docenten. Zij deed vijf voorstellen ter verbetering, waarvan ik er graag één wil uitlichten: de moordende concurrentie tussen de opleidingen. Er zijn ontelbaar veel opleidingen, de een met een nog hippere naam dan de andere, vaak eerder aangeboden vanuit de vraag van studenten dan vanuit de vraag van de arbeidsmarkt. Na het succes van de rockademie, een hbo-opleiding, zijn er nu opleidingen voor artiest en muziekmanager op mbo-niveau. De aandacht is erop gericht om studenten binnen te halen en daarmee de financiering, een trend die zich jaren geleden heeft ingezet. Het gevecht van de school om de student is een slechte zaak, helemaal als geld hierbij de drijfveer wordt. Ik vraag de minister: zouden we niet hier de kwaliteitsverbetering moeten zoeken?

De leden zullen het begrepen hebben: de SP is voor verbetering van het mbo en juicht die van harte toe. Maar dan moet het ook wel een verbetering zijn. Op het eerste gezicht is het verhaal van de minister plausibel. Immers, bij de intrede van het huidige mbo-systeem zijn vele opleidingen verlengd naar vier jaar, terwijl daar volgens haar geen goede argumentatie voor was. Die opleidingen kunnen eigenlijk wel terug naar drie jaar, zo redeneert zij. Door de opleiding te verkorten wordt zij intensiever en is de klacht van verveling en gebrek aan lesstof snel verdwenen.

Te allen tijde moet de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteit in relatie tot de arbeidsmarkt, vooropstaan. We willen allemaal dat jongeren een vak leren waarmee ze werk kunnen krijgen en de arbeidsmarkt wil een werknemer die hij niet nog helemaal moet opleiden. De vraag is of dit wetsvoorstel hierbij gaat helpen. Ik zeg het maar recht voor zijn raap: mijn fractie twijfelt hier zeer aan. En niet alleen mijn fractie, want ook vanuit het onderwijs horen wij geluiden van docenten die verslechtering van de opleiding voorzien. Het verkorten van de opleidingen zal ervoor zorgen dat de aandacht voor werkomgeving en samenwerken onder druk komt te staan. De door de student georganiseerde activiteiten, zoals de leer-en-doe-dag, zullen helemaal verdwijnen.

Doordat sommige lesstof gewoonweg in drie jaar niet gedaan kan worden, zullen de opleidingen verschralen en zal de kwaliteit verder onder druk komen te staan. Dat is een onwenselijke ontwikkeling. De minister zal waarschijnlijk tegenwerpen dat er goed is gekeken naar de haalbaarheid van het verkorten, maar de praktijk denkt hier heel anders over. De docenten weten dat veel meer vakopleidingen dan de enkele die nu zijn aangewezen, vanwege de lesstof echt die vier jaar nodig hebben. Ik vrees dat de klacht van het bedrijfsleven dat de studenten niet leren wat nodig is voor de praktijk, hierdoor juist harder zal gaan klinken en dat minder jongeren met een mbo-diploma de aansluiting met de arbeidsmarkt zullen vinden.

Ik geef een voorbeeld. De mbo-opleidingen fotografie gaan in op de techniek en de stijl van de fotograaf. Hiermee, zo zeggen ze, kunt u straks freelancefotograaf worden. Het gros van deze freelancefotografen haalt het eerste jaar freelancen niet eens, niet alleen doordat de markt zo slecht is, maar ook doordat ze gewoonweg niet hebben geleerd te ondernemen. Deze driejarige opleiding zou met vier jaar en kennis op het gebied van ondernemen en marketing al heel wat werkloze fotografen kunnen voorkomen. Heeft de minister niet overwogen om eerst een pilot te doen alvorens dit systeem voor het hele mbo in te voeren? Zo ja, wat zijn haar overwegingen toen geweest?

De bekostiging levert de overheid geld op. Maar is dit de plek waar bezuinigd dient te worden? Mijn fractie is van mening dat dit geld beter gezocht kan worden bij de talloze besturen, raden van toezicht en andere managers die met de vergroting van de mbo-scholen hun intrede hebben gedaan. De bekostiging zal als doel hebben dat de leerling die langer op school blijft, minder oplevert. Scholen gaan dus kritischer kijken naar de studenten. Gaat deze student de opleiding afronden binnen de gestelde tijd? Gaat deze student de opleiding überhaupt afronden? De schooluitval zal hierdoor verminderen, maar het aantal jongeren dat met een diploma de arbeidsmarkt betreedt, zal verkleinen. Daarbij opgeteld krijgen de scholen geen vergoeding meer voor volwassenen die alsnog een diploma willen halen, met als gevolg dat spijtoptanten minder kans hebben op de

arbeidsmarkt. Dit geldt echter niet alleen voor spijtoptanten. Ook mensen die vanwege veranderende eisen aanvullende diploma's moeten halen, zullen dat niet meer kunnen. Is dit geen onwenselijke uitwerking van de wet? Ik krijg hierop graag een reactie van de minister.

Als een student na een jaar opleiding besluit dat hij of zij toch van leerrichting wil veranderen, telt het eerste jaar nog mee in de bekostiging. Scholen zullen er dus beter op moeten letten dat studenten de goede studie kiezen. Met dat laatste is op zich niets mis. Een goede begeleiding bij de studiekeuze is van groot belang. We hebben het hier echter over een groep jonge studenten, voor wie de beroepskeuze wel degelijk kan wijzigen, zelfs met een goede studiekeuzebegeleiding. Hoe voorkomen we dat scholen een overstap van studie gaan ontmoedigen? Een ontmoedigde student is een gedemotiveerde student en dat leidt weer tot eerdere schooluitval. En hoe voorkomen we dat er een selectie aan de poort zal plaatsvinden? Immers, de langstudeerder gaat geld kosten.

Stapelen wordt hierdoor al helemaal lastig. Hoe langer de student blijft, ongeacht de resultaten die deze student heeft behaald, hoe financieel ongunstiger het is voor de school. Uit ervaring weet ik dat het stapelen van studies helemaal geen slechte zaak is. In de loop van de jaren kan een student erachter komen dat hij of zij meer in zijn mars had dan in het begin voorzien. Hij of zij kan besluiten om een vierjarige opleiding te doen, na het derde jaar, maar voor de school pakt zoiets niet gunstig uit, zeker als de student al een diploma heeft gehaald en de beloning daarvoor al binnen is. Onderwijs heeft als doel het beste uit de student te halen, ook al kost dit soms wat meer tijd. Deze prikkel is voor de opleiding nu verdwenen. De kans dat zwakkere studenten worden geweerd op de vierjarige opleidingen, is hiermee ook vergroot. Deze studenten kunnen bij deze langere opleidingsduur eerder vertraging oplopen en de scholen zullen stimuleren dat zij de tweejarige of driejarige opleiding gaan doen.

De entreeopleiding is bedoeld om te toetsen of de student voldoende geschikt is voor de opleiding. Binnen vier maanden moet een student te horen krijgen of hij of zij geschikt is. Zo niet, dan kan een andere opleiding binnen de school of dezelfde bij een andere school gekozen worden. Per 1 februari worden de studenten opnieuw geteld. Als een student is afgevallen, telt hij of zij niet meer mee voor de bekostiging. Maar als een student nu in maart beslist om een andere school te gaan volgen? Krijgt deze school dan geld voor de student? Zo nee, hoe groot is dan de kans dat de school zegt dat deze leerling maar later moet terugkomen, of dat een school terughoudend is in het aannemen of vasthouden van studenten die een tweede jaar entreeopleiding gaan doen? Scholen kunnen leerlingen die geen vmbo-diploma hebben behaald, een entreetoets laten doen als zij reden hebben te denken dat deze leerling toch het niveau zou aankunnen. Hoeveel scholen zullen dit risico nemen? Als een student zwak is, is de kans dat deze de opleiding binnen de gestelde termijn voltooit, aanzienlijk kleiner en daarmee vormt die student een financieel risico.

De scholen krijgen 150 miljoen voor kwaliteitsverbetering. Dat is een goede zaak. Helaas wordt dit geld niet geoormerkt. De kans dat dit geld in de grote pot verdwijnt, is daardoor reëel. De minister benadrukt dat de inspectie zal blijven toetsen op kwaliteit, maar dan weten we nog niet of dit geld terecht is gekomen waar het het hardste nodig is. Waarom oormerkt de minister dit geld niet?

Ik sluit af. Met mijn maidenspeech sluit ik me aan bij het elftal van oud-Tweede Kamerleden hier in deze Kamer. Met enige vertraging, dat wel -- ik was hier graag twee jaar eerder geweest -- maar met een goede reden. Ik ben hier niet om het geld. Het lidmaatschap van deze Kamer is een bijbaan, ook voor mij. Ik ben hier om na alle hectiek de tijd te kunnen nemen om te reflecteren. Die kans krijgen is voor ons allen een hele eer. Een elftal is genoeg voor een wedstrijd. Als twaalfde lid van het team ben ik echter niet van plan om op de bank te blijven zitten. Mocht ik die indruk hebben gegeven, dan kan ik die nu met een gerust hart wegnemen. Ik ben hier gekomen om te spelen.

De **voorzitter**: Misschien wilt u nog even ter plekke blijven, zodat ik u mag feliciteren met uw maidenspeech. Op 14 mei laatstleden, dus kort geleden, werd u beëdigd als lid van dit huis, waar u lid bent van de commissie voor Economische Zaken, de commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad en de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

U begon uw werkzame leven in 1986 als een begeleider bij het Psychologisch Pedagogisch Instituut in Amsterdam. Van 1990 tot 1999 was u werkzaam bij diverse jongerencentra in Castricum en Noord-Scharwoude. Van 1999 tot 2002 werkte u als hoofd personeelszaken bij Milieudefensie. In die jaren was u ook lid van de deelgemeenteraad Amsterdam Zeeburg. Halverwege de jaren tachtig was u actief betrokken bij de oprichting van de Stichting Werken aan Verdraagzaamheid, die onder meer geld inzamelde voor het monument voor verdraagzaamheid en een herdenkingsplaat voor de vermoorde punker Michael Poyé op het station in Hilversum.

Sinds 1996 bent u lid van de Socialistische Partij, waar u sinds 1999 lid bent van het partijbestuur. U was ook nog lid van het SP-bestuur district Noord-Holland en voorzitter van de SP-afdeling Amsterdam. Van 2002 tot 2010 was u voor de SP lid van de Tweede Kamer. Daar was u woordvoerder voor verkeer, justitie en cultuur en maakte u van 2008 tot 2010 als tweede ondervoorzitter deel uit van het Presidium.

Een bijzondere belangstelling had u en hebt u voor popmuziek en ICT-beleid. Zo opende u in 2008 een meldpunt voor verspilling bij ICT-projecten binnen de overheid. Ik releveer nog heel graag dat een rapport dat is uitgegeven door de Tweede Kamer uw naam draagt als eerste auteur. Het gaat over auteursrecht en auteursrechtbeleid. Dat rapport hebben wij hier al verschillende keren gebruikt en met instemming is daaruit geciteerd. In

zoverre hebben wij misschien de Tweede Kamer wat afgesnoept, zodat wij daarover ook vragen hebben gesteld aan de bewindspersonen. Dat is een rapport waarvoor ik u zelfs nog een keer wil complimenteren.

Uw bijzondere belangstelling voor ICT heeft ertoe geleid dat u sinds juni 2011 directeur bent van de HCC, de grootste vereniging van computergebruikers in Europa, een functie die u met groot enthousiasme en ambitie vervult.

Uw pluraliteit aan maatschappelijke en politieke ervaring voorspelt een interessante verdere bijdrage aan het werk van deze Kamer. Wij wensen u daarmee veel succes.

Ik schors de vergadering om de collegae de gelegenheid te geven u geluk te wensen met uw maidenspeech en tevens om de dinerpauze aan te kondigen.

**

De vergadering wordt van 18.55 uur tot 19.50 uur geschorst.

*N

Minister **Bussemaker**: Voorzitter. Allereerst feliciteer ik de leden Bruijn en Gerkens met hun maidenspeech. Ze spraken zoals ik hen ken. Dat geldt voor beide leden. De heer Bruijn sprak erudiet en eloquent, met diverse verwijzingen naar onderwijs, cultuur en wetenschap en naar het belang van Bildung en Forschung. Onderwijs is daarbij altijd de kern. Ik ben het overigens eens met zijn opmerkingen over promotie. Laat dat hier alleen tussen ons gezegd en misschien gezwegen zijn! We zijn in klein gezelschap. Ik dank ook mevrouw Gerkens. Ik denk dat zij heel terecht sprak over het mbo als ruggengraat van de samenleving. Dat zijn heel belangrijke opleidingen. Ik zeg weleens: als al die mensen die gepromoveerd zijn een dag of een week niets doen, gaat het leven heel gewoon door, maar als al die vaklui met een mbo-opleiding een week niets doen, staan ons land en de economie stil. Dat mogen we ook weleens bedenken, misschien wel in het bijzonder in dit huis en overigens ook aan de overzijde. Heel veel mensen zijn hier namelijk meer gewoon om aan de universiteit te denken en misschien nog wel aan het hbo, terwijl toch meer dan de helft van de jongeren die een opleiding kiest uiteindelijk bij het mbo terechtkomt.

Wat dat betreft kunnen we het belang van deze opleidingen en het belang van het werk dat de vakmensen met hun uiteindelijke opleiding voor ons doen, niet genoeg benadrukken. Daarom hebben zij ook absoluut recht op goed onderwijs en is het van het allergrootste belang dat zij dat krijgen. Het was overigens de heer Ganzevoort die heel nadrukkelijk wees op het belang van mbo's voor de vorming tot burgers en vakmensen. Het gaat namelijk om allebei. Indachtig de heer Bruijn zeg ik dat het ook gaat om vorming, ook bij het mbo. En het gaat om een heel gerichte vakopleiding.

Dat onderwijs voldeed niet altijd aan de wensen van studenten en aan de eisen die het afnemend veld stelt, en was niet altijd optimaal geregeld. Wij streven naar beroepsonderwijs dat studenten inspireert en uitdaagt. Wij willen nooit meer postzakken zien, zoals in 2007, vol brieven waarin studenten hun klachten ventileren over het gebrek aan goed onderwijs en goede begeleiding. Het onderwijs moet gevarieerd zijn, een evenwichtig programma bieden en een goede balans zijn tussen school en praktijk. Het moet ook leiden tot een diploma waarmee studenten hun vak kunnen uitoefenen maar ook in voorkomende gevallen een volgende stap kunnen zetten, bijvoorbeeld door een hbo-opleiding te gaan volgen. Dat is van belang omdat het mbo, ook in de vervolgstappen, eigenlijk net zo aantrekkelijk moet zijn voor studenten die via de havo-route van het voortgezet onderwijs komen. Ik kom daar straks nog op terug.

De heer Backer zei terecht dat de opleidingen intensiever moeten. Dat 25% van de leerlingen het onderwijs te weinig uitdagend vond, is echt een probleem. Dat betekent dat er volle roosters moeten komen en goed onderwijs. Het betekent ook dat opleidingen niet langer moeten duren dan nodig is, want dit zijn studenten die graag willen werken en die we, als ze nog een volgende stap zetten, ook moeten stimuleren om die stap bijtijds te zetten. Het moet binnen de gestelde tijd. Instellingen moeten gericht zijn op het zo goed mogelijk begeleiden van studenten naar de eindstreep, en niet op het zo lang mogelijk vasthouden van financiering. Dat regelen we met deze wet en dat doen we met nog twee andere onderdelen. De VVD-fractie wees al op het actieplan Focus op Vakmanschap. Ook is er de kwalificatiestructuur. Het zijn die drie onderdelen die met elkaar maken dat we het mbo gaan verbeteren.

Ik zal eerst een aantal vragen beantwoorden over het bindend studieadvies en de entreeopleidingen, en over de vraag hoe we ervoor zorgen dat jongeren niet tussen wal en schip raken. Daarna zal ik een aantal vragen beantwoorden over de relatie tussen intensivering en verkorting. We gaan van vier naar drie jaar; wat betekent dat nu? Daarna ga ik verder met de urennormen en de cascade. Vervolgens beantwoord ik nog een aantal losse vragen.

Ik begin met het bindend studieadvies en de jongeren die tussen wal en schip raken. De vragen daarover zijn het duidelijkst door de PvdA-fractie verwoord. Wat beogen we met de entreeopleidingen? We beogen daarmee dat jongeren die moeite hebben om een startkwalificatie te halen, dus een mbo-2-diploma, toch een opleiding te laten volgen waarmee ze de kans krijgen om ofwel door te stromen naar een plek op de arbeidsmarkt, ofwel zich alsnog te kunnen kwalificeren voor een mbo-2-opleiding. Om voor deze jongeren meer te kunnen doen, hebben instellingen meer bekostiging per student in de entreeopleiding nodig, en meer mogelijkheden om deze opleidingen toe te spitsen op de studenten voor wie ze zijn bedoeld. Het is mijn inzet om, door alleen de entreeopleidingen nog drempelloos te maken, binnen de mbo-opleidingen meer homogene groepen te krijgen, waardoor het ook

voor instellingen makkelijker wordt om studenten aan een diploma te helpen. Door het budget van de entreeopleidingen apart vast te stellen en een groot deel van de onderwijsmiddelen hieraan toe te voegen, kunnen de instellingen optimaal aandacht besteden aan deze studenten.

Om een student de entreeopleiding succesvol te laten afronden, is het erg van belang dat er, voordat een jongere een entreeopleiding gaat volgen, een goede overdracht plaatsvindt tussen de aanleverende school en het mbo. In jargon heet dat een "warme overdracht". Dat doen we door gecombineerde vmbo/mbo-trajecten, maar het kan ook gaan om andere overdrachten, bijvoorbeeld als het gaat om leerlingen die specifieke aandacht nodig hebben. Het is hoe dan ook van belang dat in het contact met de mbo-opleiding aan de orde komt of de beoogde opleiding past bij de student, gelet op zijn sterke en zwakke punten, of en zo ja, in welke vorm er extra begeleiding nodig is. Er moet dus goed worden nagedacht over de vraag of de instroom in een beroepsopleiding de goede keuze is.

Ook moeten studenten vrij snel nadat ze eraan begonnen zijn, weten of ze op de goede plek zitten. Dat doen we na vier maanden met een bindend studieadvies. Meestal zal dat advies positief zijn, maar de studieresultaten kunnen, ondanks de inspanningen van de mbo-instelling en de student, toch onvoldoende zijn. Dan is er de mogelijkheid -- ik zeg heel nadrukkelijk: de mogelijkheid -- voor de mbo-instelling om binnen vier maanden een negatief bindend studieadvies te geven. De student stopt dan met zijn opleiding, maar kan aan een andere opleiding beginnen binnen dezelfde instelling of aan een andere instelling. Ook dan moet er weer alles aan gedaan worden om te zorgen voor een goede overdracht. Op dit moment bekijken we ook hoe we de huidige arbeidsmarktkwalificerende assistentenopleiding, de AKA-opleiding, binnen de kwalificatiestructuur kunnen vormgeven. Het, al dan niet in een andere vorm, voortbestaan van een dergelijke opleiding kan namelijk voortijdige uitval voorkomen en helpen bij een soepele overgang naar werk.

In het geval dat het niet lukt met een student, kan de student worden uitgeschreven en worden begeleid naar werk. Die begeleiding naar werk is van cruciaal belang, en daarbij komt de rol van de gemeente in beeld. Dit kan overigens alleen als de student ouder is dan 18 jaar. We moeten dan dus zorgen voor een goede overgang van school naar werk, en dat kan niet zonder de betrokkenheid van gemeenten, de sociale werkvoorziening, het UWV, Bureau Leerplicht en de RMC-functie, jeugdhulpverleningsinstanties en leerbedrijven. Dat is niet makkelijk; ik heb dat onlangs bij een werkbezoek in Amsterdam gezien. Dat vraagt veel. Je hebt daar gepassioneerde mensen voor nodig, die de juiste begeleiding bieden. Het gaat vaak om leerlingen met grote sociale problemen, die uit milieus komen waar veel meer aan de hand is dan het ontbreken van een studieklimaat. Er is bijvoorbeeld sprake van schuldhulpverlening of huiselijk geweld. Het moet dus heel goed begeleid worden. Als die studenten dan uiteindelijk toch beter af zijn met zorg, met werk of met een combinatie van beide, dan mogen we blij zijn dat ze zo lang mogelijk in de entreeopleiding zijn gebleven. Ook mogen we blij zijn als zij uiteindelijk een stap kunnen zetten naar een activiteit die bij hen past. Er is een heel directe samenwerking tussen het speciaal onderwijs en mbo-instellingen. Er is onlangs een handreiking gemaakt over hoe zij dat zo goed mogelijk kunnen doen. Ik wijs op de site www.passendonderwijs. Eind maart hebben wij een conferentie gehad waar gemeenten, het UWV en tal van andere organisaties bijeen waren om te kijken hoe die overdracht zo goed mogelijk kan worden vormgeven. Ik heb u daarover uitgebreid geïnformeerd met mijn brief van 5 juni.

De resultaten daarvan worden verspreid via de site www.samenvoorjongeren. Hierop kunnen door de regio informatie en good practices verzameld worden. Ik heb toegezegd om samen met mijn collega's van VWS en SZW en ook met de VNG en de MBO Raad te bekijken of deze website gecontinueerd kan worden. Ik denk overigens dat wij met alle stappen die gezet worden, het ook voor de jeugdzorg gemakkelijker maken om de samenwerking tussen scholen en gemeenten tot stand te brengen.

Mevrouw Linthorst vroeg heel concreet wat er gebeurt als een werkloze jongere zonder startkwalificatie zich bij de gemeente meldt voor een uitkering. Kan de gemeente een uitkering weigeren onder verwijzing naar verdere scholing? Als een jongere er in een entreeopleiding niet in slaagt om een diploma te halen, kan hij dus worden begeleid naar de arbeidsmarkt. Hij is in ieder geval op dat moment niet in staat om dat diploma te halen. Ook kan het voorkomen dat het, ondanks de inspanningen, door andere omstandigheden niet lukt dat diploma te halen. Het heeft dan weinig zin als de gemeente die jongere weer terugleidt naar het onderwijs, want hij heeft net laten zien dat het daar helemaal niet lukt. Het is ook niet alleen de verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen. Daarom is het zo belangrijk dat de samenwerking en afstemming met de gemeente en de jeugdzorg goed verloopt. WWB, Leerplichtwet en Participatiewet spelen daarbij allemaal een rol. Wij moeten echt voorkomen dat die jongeren tussen wal en schip raken. Ik kan daarvoor geen blauwdruk geven, maar wij kunnen wel het overleg stimuleren en samen met de VNG en andere instanties ervoor zorgen -- ik verwijs nogmaals naar de conferentie van eind maart -- dat er samenwerking is, dat er een handreiking wordt gemaakt en dat erop wordt toegezien dat die samenwerking tot stand komt.

In dat verband vroeg de heer Bruijn of jongeren zonder vmbo-diploma kunnen worden toegelaten tot de opleiding op niveau 2. Hij constateert dat ik ergens zeg dat dit kan en dat ik elders zeg dat het niet de bedoeling is dat dit gebeurt. De regel is dat zij niet worden toegelaten, maar er kan sprake zijn van een uitzondering. Er wordt een vmbo-diploma gevraagd, maar het kan zijn dat de onderwijsinstelling op grond van een ander onderwijsverleden vindt dat een student zonder vmbo-diploma toch succesvol een mbo-

opleiding op niveau 2 kan volgen. Je doet dan eigenlijk een soort colloquium doctum. Je vraagt dus aan de student of hij wil laten zien dat hij dat niveau aankan. Alleen bij een positieve uitslag wordt die student alsnog toegelaten. Het is eigenlijk een vorm van selectie; een uitzondering op de regel dat iemand echt een vmbo-diploma moet hebben om tot niveau 2 toegelaten te worden. Wij doen dat om meer homogene groepen te krijgen, om duidelijkheid te krijgen, zodat de instellingen weten waar zij aan toe zijn en hoe zij de jongeren moeten begeleiden. Het is een vorm van positieve selectie, want je plaatst de jongere op het juiste niveau en bij de juiste opleiding.

Ik herhaal dat de instellingen niet verplicht zijn om jongeren zonder een vmbo-diploma een toelatingstoets af te nemen. Het is echt een uitzondering als de instelling denkt dat iemand het wel aankan. Die jongere moet je niet in een entreeopleiding stoppen, want dan gaat hij zich vervelen en dan heb je geen homogene groep meer in de entreeopleiding. De instelling kán zo'n toets toestaan, de student kan er niet om vragen.

De heer Bruijn vroeg ook nog of de instellingen voldoende aanleiding hebben voor een kostbare matchingprocedure nu zij sterker dan voorheen worden gefinancierd. Ik denk dat de heer Bruijn de toelatingstoets bedoelt. Die hoeft niet per se kostbaar te zijn, juist omdat het om een uitzondering gaat. Ik benadruk dat nog een keer. Het zal niet om grote groepen gaan. Het plaatsen van een student op de juiste plek levert de instelling uiteindelijk voordeel op omdat het onderwijs daarop beter kan worden afgestemd.

Voor de entreeopleidingen is extra begeleiding nodig. Het zijn vaak studenten die nog niet weten wat zij willen en kunnen. Vandaar dat wij extra middelen reserveren opdat zij intensieve aandacht en begeleiding kunnen krijgen om een entreediploma te verwerven.

Er is een aantal vragen gesteld over intensiveren en verkorten. De fracties van GroenLinks en D66 hebben het meest pregnant gevraagd hoe het eigenlijk zit bij het intensiveren en verkorten. U weet dat wij beide bewegingen in één keer maken. Studenten klagen over te weinig volle programma's en over te weinig begeleiding. Zij willen dus meer begeleiding. Wij doen dat intensiever. Daarmee kan de duur van de opleiding korter worden en daarmee maken wij die kwaliteitsslag. Studenten klaagden over te veel theorie en te weinig uitdaging. Waarom doen wij het niet in vier jaar, want dat zou theoretisch best kunnen door die uren meer te vullen? Wij doen dat niet omdat wij de opleidingen interessanter willen maken voor de groep die van het algemeen vormend onderwijs komt. Als wij de mbo-opleiding alleen zouden intensiveren, zou die vier jaar blijven. Wij weten dat in de groep die het mbo volgt veel studenten zitten die eigenlijk snel aan de slag willen. Die moet je niet onnodig lang in de schoolbanken laten zitten. Als het met drie jaar kan, doen wij het. Wij zonderen echter ook een aantal opleidingen uit omdat wij vinden dat die echt vier jaar kosten.

Wat doen wij nog meer? Wij maken de beroepskolom aantrekkelijker ten opzichte van de stapeling vanuit het algemeen vormend onderwijs. Nu kun je op twee manieren doorstromen. Je kunt een vierjarige vmbo-opleiding doen, dan kun je daar twee jaar havo bij doen en dan kun je door naar het hbo, dat is vier jaar. Dat doen veel studenten. Je kunt echter vier jaar vmbo doen, dan vier jaar mbo en daarna vier jaar hbo. In het eerste geval duurt het tien jaar voordat je je hbo-diploma hebt. Als je het via het mbo doet, duurt het twaalf jaar. Dat is dus geen aantrekkelijk perspectief want het is twee jaar langer. Door dat jaar in te korten, is er nog steeds een verschil van een jaar maar die beroepskolom wordt wel aantrekkelijker. Het wordt dus aantrekkelijk om van het vmbo naar het mbo te gaan. Studenten die het mbo volgen, hebben al direct een vakdiploma, zij kunnen dus gewoon de arbeidsmarkt op maar zij kunnen ook nog door naar een hbo. Met het wetsvoorstel kwaliteit in verscheidenheid dat ik binnenkort met u hoop te bespreken, willen wij een wettelijke basis geven aan een Associate degree van twee jaar, zodat wij een tussenvorm creëren die het met name voor deze groep studenten interessant maakt om door te blijven stromen en te kunnen blijven stapelen. Ik denk dat het echt van belang is om niet alleen naar die intensivering te kijken maar ook naar de verkorting.

Een aantal leden heeft verwezen naar het feit dat wij indertijd die opleiding van drie naar vier jaar hebben gebracht zonder daarvoor een duidelijke argumenten te geven. U kunt nu zeggen dat het geen voldoende argumentatie is, maar ik vind wel dat de argumentatie steekhoudend is als wij nu kunnen laten zien dat het in drie jaar kan. Dat doen wij zeer consciëntieus en precies samen met de SBB. Ik denk dat wij daarmee kunnen laten zien dat die opleidingen niet langer hoeven te duren dan dit aantal jaren, los van de opleidingen die vier jaar blijven duren.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Dit laatste argument overtuigt mij niet, maar dat had de minister vast al bedacht. De vraag is veel meer wat er nodig is. Dat de duur van de opleiding in een aantal gevallen terug kan naar drie jaar, is denkbaar. Nu zegt men: in principe gaat de opleidingsduur naar drie jaar, tenzij wij de toestemming verlenen dat de opleiding vier jaar mag blijven duren. Dat is toch een ander signaal. Zijn de zaken die wij willen toevoegen, die wij van belang vinden voor een kwaliteitsverbetering, in die drie jaar inderdaad geborgd? Als wij meer willen dan in het oude pakket van vier jaar op een aantal vlakken, zoals taal, rekenen en wiskunde -- dit is een beetje afhankelijk van de opleiding waarover wij praten -- en als wij het hebben over een betere verbinding met het beroepsveld, ruimte voor stages en dergelijke, ontstaat natuurlijk wel de vraag of dit inderdaad allemaal in die drie jaar kan.

Daar komt nog één punt bij wat mij betreft, namelijk dat de aantrekkelijkheid van de beroepskolom niet alleen maar te maken heeft met de lengte van die periode, althans dat hoop ik. Die aantrekkelijkheid heeft te maken met het feit dat er

een ander type studenten in die beroepskolom zit. Dit zijn namelijk studenten die in die periode niet alleen maar in de boeken willen zitten, maar al heel concreet beroepsmatig actief willen zijn op de een of andere manier. Dat is een ander type studenten dat je niet moet aantrekken met de lengte van de opleiding, maar door de opleiding zelf inhoudelijk zo veel mogelijk op dat beroepsveld te laten aansluiten. Dit heeft te maken met de ruimte voor stage, de werkervaring en al die dingen meer. Ik snap de argumenten in antwoord op de vraag of er een dwingende reden is om te verkorten, maar ze overtuigen mij niet.

Minister **Bussemaker**: Natuurlijk moeten die opleidingen voldoen aan het opleiden voor de arbeidsmarkt, voor het arbeidsmarktperspectief. Dit moet ook middels stages en beroepspraktijkvorming, in een goede koppeling en combinatie. Wij constateren dat eigenlijk alle betrokken organisaties -- daar hebben wij de SBB voor ingericht -- zeggen dat het kan in drie jaar. Zij geven bovendien het advies welke opleidingen langer, vier jaar dus, moeten duren. De studenten zeggen dit ook. Het JOB zegt ook dat drie jaar prima is, want dan krijgen wij intensievere programma's waarin er nog steeds een evenwicht zit tussen lessen en praktijkvorming, zeg stage. Dit alles gebeurt dan wel in een intensiever programma. Deze groep studenten geeft aan, de behoefte te hebben die kennis op te doen. Volgens mij moet het niet de doelstelling van de wetgever zijn om studenten zo lang mogelijk op school te houden, maar ervoor te zorgen dat wij studenten zo goed mogelijk voorbereiden op hun carrière, een eigen leven.

Ik hoor soms wel discussies over een aantal opleidingen waarvoor vier jaar moet gelden. Ik heb die discussies zelf ook intensief gevoerd. Het algemene gevoel is echter dat drie jaar heel wenselijk is. Die periode komt ook tegemoet aan de karakteristieken van deze groepen studenten. Dan kunnen ze daarnaast, als ze verder willen -- ik wijs er nog maar een keer op -- in deeltijd gaan studeren of direct doorstromen naar het hbo. Verder kunnen ze een Associate degree gaan doen, die ook praktijkgericht is. Het is mij een lief ding waard om deze groep ook na drie jaar het perspectief op een goed diploma te geven waarmee ze aan de slag kunnen.

Ik hoor noch van de onderwijsinstellingen, noch van de werkgevers dat zij daar twijfels over hebben. Wij moeten dit wel gaan doen en dat vraagt heel wat inspanning. Het vraagt meer dan deze wet, namelijk ook de uitvoering van Focus op Vakmanschap. Mijn volgende ambitie is om daarmee aan de slag te gaan. Ik ben het met de heer Ganzevoort eens dat dit alleen niet voldoende is.

Mevrouw **Gerkens** (SP): Ik sluit mij aan bij de opmerking dat je natuurlijk niet kiest voor stapelen. Dat overkomt je in de loop der jaren. Je berekent niet welke route korter is en volgt die daarom. Dat is volgens mij geen goede argumentatie. Ik hoor van de werkvloer, van diverse kanten, dat specifieke opleidingen gewoon niet in drie jaar kunnen vanwege de lesstof. Daar maak ik mij zorgen over. De lesstof kan gewoonweg niet in drie jaar gegeven worden. Dat betekent dan dat een dergelijke opleiding verschraalt. Op welke wijze -- behalve via de SBB -- toetst de minister of die opleidingen daadwerkelijk naar drie jaar kunnen? Zouden wij niet beter moeten uitgaan van het feit dat wij vierjarige opleidingen hebben en dat daar opleidingen tussen zitten die naar drie jaar kunnen dan andersom?

Minister **Bussemaker**: Ik heb die geluiden ook gehoord. Ik heb ook geconstateerd dat die geluiden heel vaak gebaseerd waren op een misvatting. Men wist gewoonweg niet dat een opleiding een uitzondering had voor vier jaar. Ik heb ook gemerkt dat er nog wel een taak voor ons ligt om de adviezen van de SBB bij de instellingen en de studenten goed over het voetlicht te brengen. De opleidingen die vier jaar zullen blijven duren, vormen een best respectabele lijst. Voor de andere opleidingen ga ik af op de instelling die wij daarvoor hebben, de SBB. Gelet op alle informatie die mijn voorgangster en ik hebben ontvangen, hebben wij eigenlijk geen signalen dat die verkorting niet goed haalbaar zou zijn.

Natuurlijk gaan wij ook bekijken of die driejarige opleidingen kwalitatief goed zijn. Voor een beroep zijn theoretische kennis, beroepspraktijkvorming en ondernemersvaardigheden noodzakelijk. Het ligt nu echt bij de opleidingen om dit alles in drie jaar te doen. Wij zien wat zij nu in vier jaar doen. Je kunt per opleiding ongeveer berekenen hoe je hetzelfde in drie jaar met iets meer uur kunt doen. Als je die rekensom maakt, zie je dat het heel goed kan.

Mevrouw **Gerkens** (SP): De minister zegt: wij gaan het zien. Hoe gaan wij dat zien? Op welke wijze kunnen wij dan zien of de opleidingen die van vier naar drie jaar zijn gegaan, niet aan kwaliteit en inhoud hebben ingeboet? De minister doet ook voorstellen over kwaliteit. Ik wil echter kunnen zien dat de opleidingen niet aan inhoud hebben ingeboet, waardoor er een slechtere aansluiting op de arbeidsmarkt en op een eventuele hbo ontstaat.

Minister **Bussemaker**: Mijn verwachting is dat de aansluiting beter zal zijn, ook doordat de beroepskolom als zodanig korter wordt. Doordat studenten intensiever onderwijs krijgen en dus meer uren maken, wordt er meer van ze verwacht. Ze zullen een meer studieuze houding aannemen. De SBB zal blijven volgen of de opleidingen goed zijn. Daar hebben wij de inspectie voor. Mochten er klachten komen, dan kan het altijd zijn dat wij bij een opleiding de norm van drie jaar naar vier jaar verhogen. Dat kun je natuurlijk alsnog voor een opleiding vaststellen. Misschien komen er ook wel nieuwe opleidingen die wij nog helemaal niet kennen. Wat weten wij wat er over tien of twintig jaar aan kennis nodig is? Ik sluit dit niet uit.

Mevrouw Gerkens had het over instellingen die hun geld niet goed gebruiken. Ik constateer dat bepaalde instellingen in de afgelopen jaren te

gemakkelijk het studieschema verspreid hebben over een aantal jaren. Daarmee kregen zij meer bekostiging, terwijl zij voor dat geld lang niet altijd goed onderwijs gegeven hebben. Dit is dus ook een aansporing voor instellingen om het publieke geld dat zij krijgen, zo goed mogelijk te gebruiken. Dat kan binnen de norm van drie jaar. Ik loop echter niet weg, mocht er een reden zijn om het anders te doen. Dan wil ik dat wel samen met SBB bespreken, want ik ga niet zelf bepalen welke opleidingen ik zo belangrijk vind dat die vier jaar nodig hebben.

De heer Backer van D66 vroeg hoe het zit met de leerlingen. Betekent dit dat leerlingen het ook allemaal in drie jaar moeten kunnen doen? Dat is de norm. De eisen zijn aan de programma's gesteld en dus niet aan de individuele leerling. Als een leerling meer tijd nodig heeft om de een of andere reden, kan hem die tijd gegeven worden. Het programma is daar niet op afgestemd. Dat is wel een verschil. Eerder was het programma daar wel op afgestemd. Studenten zeiden toen dat zij niet voldoende onderwijs kregen.

Ik ben niet zo bang voor de overgang van mbo naar hbo, waar mevrouw Gerkens het over had. Misschien kan ik in aanvulling nog zeggen dat voor een aantal opleidingen waar mevrouw Gerkens het over had, centrale examens ingevoerd worden voor Nederlandse taal, rekenen en Engels. Daar is die overgang nog eens extra goed geborgd.

Ik kan mij verder voorstellen dat studenten die verder willen, goed begeleid worden bij hun loopbaanoriëntatie. Daar werken wij ook aan. Wij praten daarover met de mbo- en de hbo-instellingen. Daar is met name bij mbo-4 echt ruimte voor ingepland, want 80% van de opleiding van mbo-4 is gemoeid met de eisen van het kwalificatiedossier en 20% is vrije ruimte. Er is dus voldoende ruimte om daaraan te werken.

De heer **Backer** (D66): Ik dank de minister voor het antwoord op mijn vraag over de individuele leerlingen. Ik begrijp het. Het is ook geruststellend. Via de bekostigingssystematiek is er toch geen incentive om de bekostiging per individuele leerling te kort te doen? Als dat zo is, wordt met dit punt dan rekening gehouden als er verder wordt doorgesproken over de prestatiebekostiging?

Minister **Bussemaker**: Nee, maar het is wel een aansporing voor de instellingen om het onderwijs zo in te richten en te organiseren dat het studeerbaar en te doen is voor een leerling. Er kunnen zich situaties voordoen waarin studenten meer tijd nodig hebben. Dan kunnen zij er langer over doen. Nu krijgen de instellingen veel geld als studenten er heel lang over doen, maar wij willen dat de instellingen geld krijgen voor nominaal studeren. Wij doen dat ook in het hoger onderwijs. Het hoger onderwijs krijgt middelen voor nominaal studeren en daar kunnen uitzonderingen op gemaakt worden.

De heer **Backer** (D66): Dat is precies waarom ik het vraag. Ik zet daar een vraagteken bij, maar het hoger onderwijs is niet het onderwerp dat nu behandeld wordt. Tegen de tijd dat de prestatiebekostiging in het mbo aan de orde komt, zal ik daarop terugkomen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Dit sluit aan op een van de door mij gestelde vragen. Heeft de minister aanwijzingen dat er instellingen zijn die studenten expres langer aan zich binden, langer dan nodig en nuttig is voor de betrokken student, om meer bekostiging binnen te halen, los van de vraag of de opleidingen zelf voldoende studeerbaar en diepgaand zijn? Zijn er aanwijzingen dat opleidingen erop gericht zijn om de studenten zo lang binnen te houden dat de instelling meer geld krijgt? Dat heet gewoon fraude.

Minister **Bussemaker**: Het antwoord op de vraag van de heer Ganzevoort is ontkennend. Het resultaat van de vrijheid die instellingen nu hebben, is echter wel dat zij het programma weleens wat uitgesmeerd hebben, niet met de bedoeling om fraude te plegen, maar wel met als resultaat dat er meer geld binnenkomt. De incentive ging niet in de richting van het ontwikkelen van een studeerbaar programma dat binnen een vastgestelde tijd kon worden doorlopen. De vastgestelde tijd is in de loop van de tijd ook langer geworden; die is gegaan van drie naar vier jaar. Ik heb dus geen signalen ontvangen dat instellingen fraude plegen, maar ik heb wel signalen ontvangen dat het geld niet optimaal werd besteed.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Dan is wat mij betreft niet aan de orde dat hier sprake was van een perverse prikkel, waardoor het allemaal te lang ging duren. Wel stel ik vast dat er te weinig toezicht is geweest en dat de instellingen te weinig goede, inhoudelijke en uitdagende programma's hebben ontwikkeld. Dat is iets anders dan een perverse prikkel om studenten langer aan zich te binden.

Minister **Bussemaker**: Het is maar hoe je het bekijkt. De financiële prikkel heeft dat wel mogelijk gemaakt, omdat er geen rem op zat en er elk jaar op dezelfde manier bekostigd werd. Met de cascade -- ik kom daar straks op terug -- proberen wij dat te vermijden. Daarmee willen wij een instelling net dat kleine duwtje geven om opleidingen niet langer te laten duren dan nodig is. In individuele gevallen kan het natuurlijk anders zijn.

Ik was gebleven bij de overgang van mbo naar hbo. Volgens mij heb ik daar al voldoende over gezegd.

Mevrouw Gerkens sprak over de concurrentie tussen opleidingen en het feit dat instellingen vooral met elkaar zijn gaan concurreren om meer geld binnen te krijgen. Zij vraagt zich af of wij daarop moeten inzetten. Nee, daar moeten wij niet op inzetten, want ik wil juist naar een systeem met meer kwaliteit. Dat geldt voor zowel het hoger onderwijs als het mbo. Wij willen naar een stelsel met minder opleidingen. Het mbo telt. 8.100 opleidingen en ik ben het helemaal met mevrouw Gerkens eens dat daardoor niemand nog door de bomen het bos ziet. De volgende stap is dus om het aantal opleidingen terug te brengen.

Wij willen het aantal kwalificatiedossiers terugbrengen. Dat is een heel ingewikkelde opdracht, waar wij een paar jaar mee bezig zullen zijn.

In het kader van Focus op Vakmanschap gaat het erom dat een instelling geen hippe en leuke opleiding mag starten omdat er dan veel studenten komen en zij veel geld krijgt. De instellingen moet studenten opleiden voor zaken waarmee zij perspectief hebben op de arbeidsmarkt. Wij praten dan over macrodoelmatigheid, maar dat is een heel andere discussie. De heer Backer maakte er een opmerking over. Tegen hem zeg ik dat ik de term "macrodoelmatigheid" niet uitgevonden heb. "Microdoelmatigheid" is misschien wel beter, zeker omdat wij ook spreken over regionale afstemming, maar zelf spreek ik het liefst over afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt, want daar gaat het om. Wij willen mensen niet alleen voor een eerste werkdag opleiden. Natuurlijk vormen wij hen ook, het gaat ook om hun carrière, maar wij willen, in het bijzonder bij het mbo, dat de aansluiting op de arbeidsmarkt goed is. Om die reden willen wij de instellingen op dat punt meer sturen. Dat doen wij onder meer via dit wetsvoorstel. Via macrodoelmatigheid sturen wij op goede opleidingen, die niet langer duren dan nodig is. Wij voeren ook een overlegverplichting tussen instellingen en gemeente in -- dat doen wij met de studiebijsluiter -- opdat instellingen niet langer op de toer van leuk, hip en gezellig mogen werven, maar moeten werven met een gerichte inhoud en een arbeidsmarktperspectief. Voorts gaan wij werken met prestatieafspraken. Wij zetten dus een belangrijke en noodzakelijke stap om meer te sturen op kwaliteit.

Er zijn vragen gesteld over de urennorm. Van D66 en GroenLinks heb ik gehoord dat die urennorm wel mooi is, maar dat de kwaliteit echt centraal moet worden gesteld en dat op dit punt moet worden doorgepakt. Laat het urengetal maar helemaal los, zegt D66, en ga voor kwaliteit. De PVV zit precies aan de andere kant en vraagt zich af waarom de urennorm niet veel strikter wordt gehandhaafd, aangezien dat de oorzaak was van het probleem. Ik denk dat in dit geval de waarheid in het midden ligt. Het wetsvoorstel sluit daarop aan. Wij houden voor de zekerheid voorlopig vast aan een norm, maar wij geven de gelegenheid om daar op grond van kwaliteit van af te wijken. Het laatste moet dan wel beredeneerd en op grond van kwaliteit gebeuren. Ik ben het ermee eens -- de heer Backer zei dat zeer nadrukkelijk -- dat het niet gaat om het aantal uren, maar om de kwaliteit. Het aantal uren onderwijs kan wel een onderdeel zijn van kwaliteit, maar bepaalt in zichzelf niet de kwaliteit. Je kunt ook heel veel uren hebben zonder kwaliteit. Ik herinner de mbo-studenten die klaagden over een ophokplicht. Die willen wij niet terug, maar wij willen wel een bepaald aantal uren, want wij weten dat de leerlingen behoefte hebben aan concrete begeleiding en aan contact met een docent, met een praktijkinstructeur of anderszins.

Wij komen van ver, en wij willen absoluut niet terug naar 2007. Ik prijs mij gelukkig met de afspraken die wij gemaakt hebben en met het kader van de inspectie, waar ook de instellingen tevreden over zijn. Die zeggen dat dit een incentive is om te bezien of het ook op een andere manier kan. Er is sprake van een versterking van de medezeggenschap -- een veelgehoorde wens, ook in de Tweede Kamer -- want een instelling moet met de deelnemersraad gaan praten over het perspectief dat een opleiding biedt. Als de medezeggenschap tevreden is, als de studenten goed functioneren en als ook het afnemend veld tevreden is, is er een goede reden om de urennorm los te laten. Ik kan mij die volgende stap best voorstellen. Daar loop ik niet voor weg. Ik zou het interessant vinden om over een aantal jaren weer met de Kamer te debatteren om te bezien of wij met elkaar de slag gemaakt hebben om de urennorm meer los te kunnen laten. Ook ik vind het niet leuk dat de inspectie op stap moet om uren te controleren. Als echter de kwaliteit niet op orde is, de studenten ontevreden zijn en ook de werkgevers ontevreden zijn, is het heel nuttig om te kijken naar de norm en naar hetgeen eraan is voorafgegaan. Hoe zit het onderwijs in elkaar? Wordt er wel onderwijs gegeven? Zijn er voldoende docenten en zijn die bevoegd? Dat kan allemaal een rol spelen en in dat kader speelt de norm op de achtergrond nog steeds een belangrijke rol.

Tegen de heer Backer zeg ik dat op termijn elke opleiding in staat moet zijn om een dergelijke visie te ontwikkelen. Dat kan sectorgewijs of per instelling gebeuren. Ook een instelling kan zeggen dat zij kwalitatief goed onderwijs op haar eigen manier kan vormgeven en dat dit geldt voor alle opleidingen. Voorlopig zeggen wij dat een en ander op het niveau van de opleidingen geregeld moet worden, want dan hebben ook de studenten er iets over te zeggen. De instellingen kunnen er dan niet alleen op opleidingsniveau, maar ook op instellingsniveau op terugkomen in hun instellingsprogramma's en jaarverslagen en aangeven hoe zij kwalitatief goed onderwijs willen vormgeven.

De heer Backer vroeg of alle indicatoren van de ministeriële jaarverslaglegging onderdeel zijn van de inspectiecontrole. In het jaarverslag verantwoorden alle bve-instellingen jaarlijks over het geleverde onderwijs en aspecten van de bedrijfsvoering. Die indicatoren zijn het aangrijpingspunt voor het toezicht dat jaarlijks door de inspectie wordt uitgeoefend. De uitkomsten daarvan worden geanalyseerd en mede op basis daarvan bepaalt de inspectie het onderzoek, de inrichting daarvan, en welke scholen zij bezoekt. Nieuw is dus de controle op afwijking van de onderwijstijd, maar ook dat is vanzelfsprekend onderdeel van de evaluatie. We zullen bekijken hoe het verder vorm krijgt.

De heer Bruijn vroeg naar de invulling van uren. Het kan breed opgevat worden. Het is namelijk aan instellingen zelf om te bepalen wat goed onderwijs is, volwaardig, evenwichtig, uitdagend et cetera. Het is ook aan de instellingen om te bepalen wat nodig is om begeleid onderwijs te geven, begeleide onderwijstijd en lesuren. Begeleide onderwijstijd kun je ruim invullen. Het

moet gaan om klokuren waarin onderwijs wordt gegeven onder verantwoordelijkheid en met actieve betrokkenheid van onderwijspersoneel. In de praktijk kan een student ook onderwijs krijgen van een instructeur, zolang het onderwijs maar wordt gegeven onder verantwoordelijkheid van een bevoegd docent en hierover binnen het onderwijsteam afspraken zijn gemaakt.

Dit brengt mij op een belangrijk punt: goed onderwijs wordt gegeven door teams van docenten, niet door afzonderlijke docenten, ook niet door beroepspraktijkinstructeurs of door zogenoemde dola's, docenten op loopafstand. Onderwijsteams van docenten en praktijkinstructeurs bekijken in redelijke zelfstandigheid wat goed onderwijs is, waar praktijkkennis belangrijk is of waar meer theoretische kennis belangrijk is.

De heer Bruijn vroeg in dit verband ook naar de bereidheid om de evaluatie van de aanscherping van de urennorm ook naar de Eerste Kamer te sturen. Ik ben graag bereid om dat te doen. Natuurlijk bekijken we of het wetsvoorstel de beoogde effecten heeft. Dat doen we ook voor de verkorting van opleidingen van vier naar drie jaar. We houden het dus nauwlettend in de gaten. Ik ben graag bereid om de evaluatie ook naar de Eerste Kamer te sturen.

De heer Sörensen van de PVV vroeg wie eigenlijk de kwaliteit controleert als van de norm wordt afgeweken. De Kamer heeft een heel uitgebreid kader dat de inspectie daarvoor hanteert, toegestuurd gekregen. Althans, de brief daarover is naar de Tweede Kamer gestuurd, maar als het goed is, is de Eerste Kamer daarvan op de hoogte gesteld. De inspectie controleert aan de hand van de Staat van de Instelling. Een derde van de instellingen wordt onderzocht op basis van risicoselectie. We bekijken dus waar risico's bestaan en hoe het met de kwaliteitsborging zit. Op grond van drie indicatoren, tevredenheid van studenten, uitstroom, studiesucces dus, en de tevredenheid van het afnemend veld wordt bekeken waar risico's bestaan. Daar gaat de inspectie kijken. Zij kijkt ook sneller naar het proces als de zaak niet op orde is. Dan moet men alsnog kunnen aangeven hoeveel uren er les is gegeven. Het kan zijn dat studenten wel tevreden zijn, maar dat het studiesucces onder de maat is. Het kan ook andersom zijn. Dat zijn allemaal redenen voor de inspectie om goed de vinger aan de pols te houden.

De heer **Sörensen** (PVV): Zijn er dan geen inhoudelijke indicatoren voor de les die wordt gegeven?

Minister **Bussemaker**: Ik zei net al dat we voor een aantal vakken centrale examinering invoeren. Daarvoor is het evident. We brengen het aantal kwalificatiedossiers terug en daarbij gaan we scherper kijken naar de normering. Het heeft natuurlijk ook te maken met de visie van een instelling, want niet elke instelling hoeft op precies dezelfde manier onderwijs te geven. Gelukkig niet, want dan kan het onderwijs worden afgestemd op wat studenten moeten leren. De toetsingscriteria voor de kwaliteit zijn benoemd in het toetsingskader. Dat is een uitgewerkt stelsel van criteria, waarbij het om studiesucces en vakkennis gaat. Ik heb geen enkele reden om te twijfelen aan de inspectie. Wat mij betreft doet zij haar werk goed.

De heer **Sörensen** (PVV): Ik twijfel daar ook niet aan, maar de minister zij net dat er 1.800 opleidingen zijn. Hoe wil zij 8.100 keer de inhoud van het onderwijs toetsen?

Minister **Bussemaker**: Dat kan dus niet en daarom moet het aantal opleidingen worden teruggebracht. De inspectie toetst ook aan de hand van een aantal criteria waarmee niet altijd per opleiding alle eindtermen worden bepaald. Dat kan namelijk niet voor 8.100 opleidingen. Daarom maakt de inspectie De staat van het onderwijs en gaat zij bij een derde van de instellingen langs, met name als zij signalen heeft dat er misschien dingen niet goed zijn, als de studenten niet tevreden zijn, als er onvoldoende mensen afstuderen of het afnemend veld niet tevreden is. Dat zijn tezamen allemaal signalen om te beoordelen of het onderwijs goed op orde is. De inspectie blijft de kwaliteit dus nauwlettend in de gaten houden.

Er zijn een aantal vragen over de cascade en de bekostiging gesteld. De heer Bruijn vroeg daar onder andere naar. Hij vroeg of ik kan bevestigen dat het structurele saldo verbeterd is conform de cijfers uit het regeerakkoord. De AMvB regelt alleen de wijze waarop het beschikbare landelijke budget over de instellingen wordt verdeeld, maar niet de hoogte van het budget. Het macrobudget blijft dus hetzelfde. De AMvB heeft dan ook helemaal geen gevolgen voor de begroting.

De heer Bruijn wees er wel terecht op dat het kabinet van VVD en CDA maatregelen heeft aangekondigd die invloed hebben gehad op de hoogte van het landelijk beschikbare budget voor het mbo. Rutte I heeft bepaald dat het verkorten van opleidingen van vier naar drie jaar uiteindelijk een besparing van 160 miljoen oplevert. Daar staat tegenover dat er 150 miljoen bij zou komen om volwaardige driejarige opleidingen vorm te geven. Dit kabinet heeft daar nog eens 250 miljoen aan toegevoegd om focus op vakmanschap vorm te geven. Kortom, per saldo komt er een flink bedrag voor het mbo bij. Dat bedrag moet goed besteed worden. Wat wij in dit geval doen, ook met de bekostiging en de cascade, verandert helemaal niks aan het macrobudget, de middelen die beschikbaar zijn voor het mbo.

De heer **Bruijn** (VVD): Dat ben ik met de minister eens, maar in de AMvB en de begroting van Rutte I staat dat bestrijding van studievertraging zal leiden tot een kostenverbetering -- je kunt het ook een ombuiging of een bezuiniging noemen -- die oploopt tot het genoemde bedrag van 160 miljoen in 2018. Ik vroeg of het bedrag niet pas veel later gaat renderen als je de cascade minder steil maakt; klopt je begroting dan nog wel? Zo niet, waarmee vul je de begroting dan aan? Breng je het dan ten laste van de instellingsbegroting of wordt de rijksbegroting aangepast?

Minister **Bussemaker**: Nee, voor wat wij met de cascade doen, blijft hetzelfde bedrag staan. Het heeft dus geen gevolgen voor de middelen die in 2016 of 2017 binnenkomen. Het bedrag blijft hetzelfde. De maatregel is alleen maar bedoeld om instellingen een kleine aansporing te geven om studenten niet onnodig lang in het onderwijssysteem te houden. Er is geen enkele bezuiniging mee gemoeid. Iedereen zegt dat het voorliggende voorstel minder scherp is dan het was. Wij hebben er veelvuldig met mbo-instellingen en studenten over gesproken. Iedereen kan er nu goed mee leven, omdat het ook stap voor stap gaat.

De heer Bruijn vroeg ook of de relatief hoge financiering in het eerste jaar niet een adequate selectie en matching ontmoedigt en het overmatig afvloeien van studenten in het eerste jaar bevordert. Met extra bekostiging in het eerste jaar willen wij studenten juist extra begeleiden. Ik zei dat in het begin al. Juist op dat moment hebben zij intensieve begeleiding nodig. Dat is van belang om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan. Er is een groep kinderen waarbij instellingen blij zijn met elke maand dat zij die langer in de schoolbanken houden. Dan is het goed als je, zeker in dat eerste jaar, die jongeren intensief kunt begeleiden. Ik ben niet zo bang dat studenten na dat eerste jaar zullen uitstromen. Ik denk eerder dat in het eerste jaar door die intensieve begeleiding de kans groter is dat zij overstappen naar mbo-2 of -- dan kom ik terug op mijn eerste thema -- dat ervoor wordt gezorgd dat zij op een andere manier de arbeidsmarkt kunnen betreden. Wij gaan dat heel goed monitoren. Dat doen wij aan de hand van BRON, het Basisregister Onderwijs. BRON biedt daarvoor de nodige informatie. Wij kunnen instellingen er dan op aanspreken en als het moet ook op afrekenen.

In het verlengde van deze vraag stelden de leden Gerkens en Ganzevoort de vraag of wij niet een soort selectie aan de poort krijgen. Met de aanpassing van de cascade en het minder steil maken daarvan is er volgens mij een goed evenwicht ontstaan tussen het inbouwen van een prikkel om onnodig lange leerroutes tegen te gaan en tegelijkertijd het stapelen te behouden. Ik ben het met iedereen eens die zegt dat stapelen een groot goed is. Wij mogen blij zijn met de toegankelijkheid van ons hele onderwijssysteem. Daarom is het van groot belang dat studenten kunnen doorstromen. Dat kan, want zij kunnen na de entreeopleiding doorstromen naar mbo-2 en vervolgens naar niveau 4. Dan blijft stapelen mogelijk. Ik neem de studenten in de techniek als voorbeeld. Zij beginnen op niveau 2, stromen uit op niveau 4 en doen daar gemiddeld zes jaar over. Vervolgens kunnen zij doorstromen naar het hbo. Dat kan een vierjarig hbo zijn, een deeltijdvariant of een Associate degree van twee jaar. Natuurlijk gaan wij monitoren. Ik ben nergens blind voor, ook niet voor kritiek op dit punt, maar ik geloof erin dat wij hiermee het juiste midden hebben gevonden.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik heb gevraagd of er een ex-ante-analyse is gemaakt van de mogelijke beleidsmaatregelen die scholen zouden nemen en de effecten daarvan op studenten. Betekent het antwoord van de minister dat die analyse er niet is geweest? Zij verwacht dat het goed gaat, maar wij weten het niet.

Minister **Bussemaker**: Wij hebben wel intensief overleg gehad met instellingen en gekeken of wij mogen verwachten dat het op deze manier goed gaat. Ik weet niet -- misschien was het voor mijn tijd -- of er een zeer uitgebreide ex-ante-analyse is gemaakt. Het is een beetje de vraag wat je in een ex ante analyse zou willen zien. Natuurlijk wordt er geanalyseerd wat de gevolgen kunnen zijn en hoe instellingen ermee omgaan. Wij hebben echter geen jarenlange pilot gedaan.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik doel meer op een soort doorrekening van de verwachte maatregelen van scholen en instellingen om de beleidseffecten van deze wet op dit punt te counteren. Als dat tot gevolg heeft dat de kwetsbaarste studenten in theorie nog wel kunnen stapelen, maar dat het toch moeilijker wordt of afgeremd wordt, hebben wij een probleem. Dat wil de minister niet en dat willen wij niet. Vandaar de vraag of er nu wel of niet ex ante over nagedacht is.

Minister **Bussemaker**: Daar is absoluut over nagedacht. Sterker nog: dat heeft geleid tot een aanpassing van de cascade tot het niveau waar die nu is gekomen. Dat betekent dat de cascade veel minder steil afloopt, omdat wij het risico dat het te snel ging te groot vonden en omdat het tot ongewenste effecten zou kunnen leiden. Dan streven wij ons doel voorbij.

Mevrouw Gerkens vraagt of er extra middelen beschikbaar komen voor de extra onderwijstijd. Voor het eerste jaar is dat het geval, maar niet voor het geheel want dat is een macrobudget. Instellingen krijgen een lumpsumvergoeding en die moet rechtmatig en doelmatig worden besteed. Voor het entreejaar krijgen instellingen meer budget dan voor de andere jaren.

Over het stapelen heb ik al het nodige gezegd. Daarover hebben de fracties van SP en PvdA vragen gesteld.

De heer **Bruijn** (VVD): Is de minister hiermee afgestapt van de cascade? Ik heb daarover nog een andere vraag gesteld. In de brief van vorige week kondigde de minister aan dat bij KB zou worden besloten wanneer de cascade ingaat. Misschien wil de minister die vraag beantwoorden bij de behandeling van de AMvB, maar wellicht kan zij die hierbij meenemen. In de memorie van toelichting staat dat er al een bedrag is ingeboekt in de rijksbegroting oplopend tot 160 miljoen euro. Dat gaat uit van een bepaald moment van invoering van die cascade. Als je de cascade later invoert, moet je de rijksbegroting aanpassen omdat het bedrag later binnenkomt. Anders krijg je een probleem met de instellingsbekostiging. Ik wil nu niet de vraag stellen hoe de minister dat oplost, maar wil graag een toezegging van de minister dat

zij dat zal meenemen bij het definitieve concept van de AMvB dat wij toegezonden krijgen, zodat wij er geen problemen over krijgen.

Minister **Bussemaker**: Ik vraag mij af of dit punt echt hout snijdt en of dit een gat in de begroting zal opleveren. Ik neem het punt mee bij de uitwerking. Uiteindelijk blijft het macrobudget hetzelfde.

De heer **Bruijn** (VVD): Er is enerzijds al een uitgave van 150 miljoen structureel ingeboekt in de rijksbegroting, een intensivering los van het bedrag dat erbovenop is gedaan. Anderzijds is er een opbrengst ingeboekt die komt uit het tegengaan van studievertraging en de overige maatregelen, oplopend tot 160 miljoen structureel vanaf 2018. Als je de cascade minder steil maakt dan je hier van plan bent en/of als je die later invoert, zal de opbrengst uiteraard lager zijn. Dat is geen ramp, maar het betekent wel dat dit staatje niet meer klopt.

Minister **Bussemaker**: Volgens mij is dat niet het geval. Het gaat om het moment van invoering van dit wetsvoorstel van vier naar drie jaar, want daaraan is het bedrag van 160 miljoen gekoppeld. Ik kom er in tweede termijn op terug. Ik heb geen enkel signaal gekregen dat dit tot problemen zou leiden.

Over het stapelen heb ik voldoende gezegd. Het is wel van belang dat wij nog nadenken over hoe wij de juiste student op de juiste plek krijgen, ook met het oog op studiemotivatie en doelmatige financiering. Ik ga met DUO en de MBO Raad overleggen over de vraag welke informatie aan de instellingen kan worden gegeven om studenten adequaat te plaatsen. Er is wel een probleem, want wij moeten rekening houden met de privacy van studenten. Deze informatie mag immers niet leiden tot ongewenste neveneffecten zoals selectie aan de poort. Ik heb de leden van de Tweede Kamer al toegezegd dat ik de inspectie zal vragen om de komende tijd aandacht te besteden aan het toelatingsbeleid van instellingen, zodat wij zeker weten dat dit ook bij de verschillende niveaus waarop studenten kunnen instromen niet tot ongewenste resultaten kan leiden.

De D66-fractie vraagt of hier een stille bezuiniging wordt ingeboekt. Dat is niet het geval. Dit wetsvoorstel regelt alleen de wijze waarop de middelen die op de begroting staan, worden verdeeld over de instellingen. In antwoord op vragen van de heer Bruijn heb ik daarover al het nodige gezegd.

De heer Ganzevoort vraagt naar de uitwerking. De uitwerking van de AMvB is onlangs in concept naar de Tweede en Eerste Kamer gegaan. Na de vaststelling daarvan komt die ook nog langs via de nahangprocedure.

Mevrouw Gerkens vraagt wat er gebeurt met de resterende bekostiging als een school iemand aanneemt met een negatief bindend studieadvies of andersom als een student na 1 februari vertrekt en naar een andere school gaat. Simpel gezegd zijn er twee telmomenten voor de financiering van een school: 1 oktober en 1 februari. De instelling krijgt dus gefinancierd voor de leerlingen die op dat moment op haar school zitten. Als een student per 1 maart van school gaat en per 1 april naar een andere school is gegaan, mag je veronderstellen dat hij op 1 oktober ook nog op die school zit. Dan telt die financiering. Dat hebben wij gedaan om het allemaal niet onnodig ingewikkeld en bureaucratisch te maken. Een school krijgt dus op grond van deze twee telmomenten een financiering voor iemand die overstapt. De vraag van mevrouw Gerkens over de concurrentie heb ik al beantwoord.

Ik ben er bijna. Ik had nog een paar losse vragen, waaronder één die door vele woordvoerders is gesteld. Dat is een vraag over de extranei. Dat punt is ook aan de orde geweest in het debat in de Tweede Kamer. Ik begrijp de zorg. Volgens mij is er ook een goede en daadkrachtige lobby van één organisatie geweest, want de gastouders worden vaak genoemd. Het thema is daarom heel erg relevant.

Simpel gezegd, zijn er twee manieren om op een instelling terecht te komen als je veel praktijkervaring hebt. Het kan zijn dat je denkt: ik heb ruime ervaring, ik wil niet weer jaren in de schoolbanken zitten, ik heb meer dan genoeg praktijkervaring en ik wil mijn diploma halen. Ook in het nieuwe systeem, kun je dan naar een roc gaan om een extraneusexamen te doen. Dat blijft mogelijk. Dan haal je een beoogd diploma. Die instelling moet dan echter wel kijken of jij daartoe in staat bent, bijvoorbeeld door een toets af te nemen. Als je aan de eisen voldoet, kun je het examen doen.

Als echter uit de test blijkt dat je kennis gebrekkig is, dat je de praktische of theoretische kennis nog onvoldoende in de smiezen hebt, zul je toch op een of andere manier een opleiding moeten volgen. Als je al heel veel praktijkkennis of andere kennis hebt opgedaan, kun je heel veel vrijstellingen krijgen of kun je op een ander niveau instromen. Het is mogelijk dat in de bbl ook op een andere manier met lage kosten opleidingen worden verzorgd, die daardoor heel toegankelijk zijn.

Wat wij hiermee willen -- daar blijf ik echt aan vasthouden -- is een eind maken aan de perverse systemen die wij de afgelopen tijd hebben gesignaleerd, waarbij instellingen vragen om een diplomavergoeding. Nu krijgt men €3.000 voor een diploma. Die studenten hoeven helemaal die opleiding niet te volgen, want zij hebben dat intensieve onderwijs niet nodig. Zij moeten eigenlijk alleen het diploma halen. Daarmee komen instellingen weg. Wij hebben er een paar gezien die daar ver mee uit de baan zijn gevlogen. Die haalden eigenlijk op oneigenlijke manier publieke middelen binnen zonder dat zij daar een kwalitatief goed product voor leverden. Die vorm van extraneusbekostiging hebben wij in het hoger onderwijs afgeschaft en dat doen wij hier ook. Het moet echter nog wel steeds mogelijk zijn om als extraneus een examen te halen.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA): Betekent dit dat als je kennis goed op peil is en je slaagt voor het toelatingsexamen, het mogelijk blijft om dat

examen als extraneus te doen? Vroeger kostte dit €3.000 en kreeg een school het vergoed voor een heel jaar. Het kan echter niet zo zijn dat iemand die zo'n examen wil afleggen, zelf die €3.000 moet betalen. Is er een mogelijkheid om tegen een sterk gereduceerd tarief of op een andere manier dat examen af te leggen, zodat er geen financiële drempel is die mensen ervan weerhoudt?

Minister **Bussemaker**: Dat klopt helemaal. De kosten zullen dus ook lager zijn. Het hoeft geen €3.000 meer te kosten. De instellingen bepalen de prijs, maar wij gaan ervan uit dat zij daar geen onredelijke bedragen voor vragen. Wij denken dat de prijs in het algemeen ver onder die €3.000 zal blijven. Het wordt dus feitelijk makkelijker voor studenten.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Ik ben erg gelukkig met de antwoorden die de minister tot nu toe heeft gegeven, behalve op dit punt. Als ik het goed begrijp, zegt zij dat doordat examenkandidaten het examengeld niet meer vergoed krijgen, de instellingen een lager bedrag zullen vragen, een bedrag dat de kandidaten wel kunnen betalen. Dat lijkt mij niet helemaal juist. Wij hebben gevraagd of de minister heeft overwogen om de examens tegen kostprijs te vergoeden. Ik ben het met haar eens dat het niet aangaat dat instellingen geld vragen voor onderwijs dat zij helemaal niet geven. Als zo'n examen nu tegen kostprijs wordt vergoed, zijn wij echter overal mee klaar.

Minister **Bussemaker**: Wij hebben voor het hoger onderwijs ook bewust het besluit genomen om dat niet meer te doen. Daar moet je ook zelf betalen. Dat is een aanmerkelijk lager bedrag dan nu betaald moet worden. Ik zie geen reden waarom dat hier anders zou moeten zijn. Mensen moeten een bepaald bedrag betalen voor dat examen. Dat kan per opleiding verschillen. Ik vind het redelijk dat instellingen dat mogen bepalen. Wij zullen echter wel monitoren welke bedragen zij daarvoor vragen, zodat het niet uit de hand kan lopen. Het is eigenlijk een beetje hetzelfde als met het instellingscollegegeld in het hoger onderwijs. Ook dat volgen wij om te bezien of daar geen heel rare dingen gebeuren. Dat wij dat niet helemaal hoeven vast te timmeren, lijkt mij evident.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De minister heeft er gelijk in dat er een goede lobby is gevoerd. Toevallig hebben mevrouw De Vries en ik allebei een aantal jaren geleden de Wet kinderopvang gedaan. Daar zagen wij dat de overheid aan de ene kant -- misschien is dat wel terecht, laten wij dat even buiten beschouwing laten -- eisen stelt aan formele kwalificaties aan, in dit geval, gastouders. Die gastouders moeten, terwijl zij zich in de praktijk al hebben bewezen, een formele kwalificatie halen en daar moeten zij zelf voor betalen. Dat vind ik dus een andere situatie dan in het hoger onderwijs. Hier gaat het om mensen die zich al hebben bewezen in hun functioneren en die door de overheid worden verplicht om een kwalificatie te behalen. Zij zijn daarbij dan afhankelijk van wat de gek ervoor vraagt, van wat de instelling vraagt voor het examen.

Minister **Bussemaker**: Ik ga ervan uit dat met het aantal mbo-instellingen dat wij hebben in Nederland, een instelling die veel geld vraagt zich totaal uit de markt prijst. Er zijn er immers genoeg, zeker op dit terrein, die opleidingen aanbieden. Een instelling zal wel uitkijken om er een al te hoog bedrag voor te vragen. Het is immers alleen een examen. Het is voor studenten ook redelijk makkelijk om ergens anders naartoe te gaan. Als je dat wilt doen, moet je daar vooral niet meer voor vragen dan het kost. Het kan niet veel kosten, want je hoeft alleen maar een toelatingsexamen te doen en het uiteindelijke extraneusexamen.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA): Ik snap het. Ik snap ook dat dit niet altijd gratis hoeft te zijn. Als ik een rijbewijs wil halen, moet ik ook examengeld betalen. Dat snap ik. Ik ben bang dat als je het helemaal loslaat en het aan de instellingen overlaat, er een grote verscheidenheid ontstaat en er dingen kunnen gebeuren die je absoluut niet wilt. Ik vraag de minister hoe zij denkt een vinger aan de pols te kunnen te houden op dit punt. Ik weet dat er een evaluatie komt op een gegeven moment. Ziet zij mogelijkheden om te bekijken of dit geen ongewenste effecten met zich meebrengt en om in te grijpen als dit wel het geval is?

Minister **Bussemaker**: Ik zie dat dit thema breed leeft bij de Kamer. Daarom ben ik graag bereid om dat in elk geval in de evaluatie op te nemen. Sterker nog, ik wil ook nu al met de mbo-sector en de MBO Raad praten om de zorgen van de Kamer over te brengen. Ik wil ervoor zorgen dat dit extraneusexamen niet onbedoeld ingewikkeld en ontoegankelijk wordt gemaakt en dat er niet toch nog te veel voor wordt gevraagd. Ik kan daar zo nodig eerder dan bij de evaluatie op terugkomen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik ben een beetje gealarmeerd door de uitleg die de minister hier geeft. Die baart mij zorgen. Een van de manieren om alsnog aan een diploma te komen, is om toch een opleiding te volgen, waarbij vrijstellingen worden verleend voor de dingen die je al kunt. Is dat niet bij uitstek een manier voor opleidingen om alsnog geld binnen te halen? Is het dan niet mogelijk dat zij mensen met veel praktijkervaring wel een opleiding laten doen, maar dan zo dat zij eigenlijk over het geheel zo veel mogelijk vrijstellingen krijgen zodat het de instelling nauwelijks werk kost en die wel het totale bedrag binnen harkt? Anders gezegd: is dit waar het gaat over perverse prikkels geen veel groter probleem dan het reguleren van de prijs van extraneusexamens en die gewoon te bekostigen op kostprijsniveau?

Minister **Bussemaker**: Instellingen zullen ook een toelatingsexamen moeten afnemen. Daar worden zij ook op beoordeeld. Als zij daar een potje van maken, wordt dat snel genoeg bekend. Ik denk dat

zij dan nog veel verder van huis zijn. Ik zal ook die vraag meenemen in de bespreking met de MBO Raad in de instellingen, en misschien ook wel met een aantal beroepsgroepen. De beroepsgroep van gastouders is ook in de Tweede Kamer genoemd. Dat kan ook wel een beroepsgroep zijn, waarvoor dit geldt, want juist daar vragen we van mensen om dat diploma te behalen, zoals terecht werd opgemerkt.

Elk systeem heeft risico's. We kunnen geen systeem zo perfect maken dat er nooit meer iemand is die het anders gebruikt dan wij het bedoeld hadden. Ik denk dat we hiermee gewoon een toegankelijk en bruikbaar systeem bieden, waarmee ook de toegankelijkheid van het extraneusexamen gewaarborgd is, zonder dat studenten daar echt meer voor moeten betalen en instellingen het geld niet gebruiken zoals wij het bedoeld hebben.

De heer Bruijn heeft een vraag gesteld over de prestatiebekostiging. Ik ben in gesprek met de MBO Raad, de instellingsbesturen, docenten en studenten over de uitwerking van de prestatieafspraken. Daar komen in ieder geval de praktijkoriëntatie en het techniekonderwijs aan de orde en nemen wij de ervaringen uit het hoger onderwijs mee. We organiseren op 30 september samen met de MBO Raad en het veld een conferentie over wat er in die prestatieafspraken moet staan. De Tweede Kamer heeft daar ook al een aantal suggesties voor gedaan, onder andere over het belang van stagebegeleiding. De bedoeling is dat de prestatieafspraken per 1 januari 2015 ingaan. Aan het adres van de PVV zeg ik dat het heel goed mogelijk is dat de overhead daarbij ook kan worden meegenomen. Dat kan een van die afspraken zijn, want ik ben het ermee eens dat zo min mogelijk geld aan overhead wordt besteed. Soms is overhead echter ook heel nuttig om de last van docenten te beperken, bijvoorbeeld als je mensen inhuurt om paperassen bij te houden.

De heer Bruijn heeft nog gevraagd naar de validering van de examenkwaliteit. Ik ken zijn liefde voor en betrokkenheid bij de examenkwaliteit in het hbo. Daar wordt door de hbo-instellingen hard aan gewerkt, zo kan ik hem vertellen. Bij het mbo ligt dat echter iets anders, omdat de externe validering in het mbo al vergevorderd is in vergelijking met het hbo en ook veel meer gestandaardiseerd is. Alle examens dienen al te voldoen aan standaarden, zoals die zijn vastgelegd in de Regeling standaarden examenkwaliteit. Daar komt bij dat in het mbo al heel veel werk wordt gemaakt van de externe validering, want er wordt veel meer samengewerkt bij het maken van examentoetsen. Ook wordt de inkoop van landelijk ontwikkelde examens uit examenbanken en examenleveranciers gestimuleerd. Om de verdere externe validering te stimuleren, hebben we maatregelen genomen op het gebied van verdere standaardisering van examinering en de professionalisering van examenfunctionarissen. Voor beide onderdelen, dus zowel voor de professionalisering van examenfunctionarissen als voor de verdere standaardisering, heeft de MBO Raad middelen van ons gekregen. Daarnaast ontvangen de instellingen in 2012 en 2013 nog eens 12 miljoen, die zij dienen in te zetten voor scholing en certificering van hun examenfunctionarissen. Alles bij elkaar, als we zien waar we het mbo verder ook al mee opzadelen, denk ik dat dit een behoorlijke opdracht is. Het zou interessant zijn voor de hbo-instellingen om daar kennis van te nemen.

Tot slot heb ik nog drie vragen te beantwoorden. De heer Ganzevoort vroeg naar de invoering bij de BES. De Raad van State heeft geadviseerd om het in dit wetsvoorstel te regelen. Dat hebben we dus ook gedaan, maar het hoeft nu nog niet in te gaan. Dus ja, het moment van ingaan is nu nog niet aan de orde en het moment waarop we het laten ingaan, bepalen we in overleg met de BES.

De heer Backer vroeg of iets bekend was over de resultaten van de praktijktest. In mijn brief van 12 juni heb ik aangegeven dat de Tweede Kamer aan het einde van deze maand de brief over het go/no go-besluit over de kwalificatiestructuur zal ontvangen. De praktijktest van de SBB is dan afgerond. Ik weet al wel -- ik zeg dat hier maar direct -- dat ik vooruitlopend op de praktijktoets heb geconstateerd dat het niet verantwoord is om tot invoering van alle herziene kwalificatiedossiers per 31 augustus 2014 over te gaan. Als we dit soort dingen doen, moeten zij wel goed gebeuren, juist omdat er heel veel op de mbo-instellingen afkomt. Daarover zal ik de Tweede Kamer binnenkort informeren.

De heer Ganzevoort vroeg nog naar de bezuinigingen op de kenniscentra. Die bezuinigingen zijn fors, maar daarmee zeg ik niet dat het werk van de kenniscentra onnodig is. Wat we eigenlijk willen, is dat we die kenniscentra veel beter gaan gebruiken. Ik heb het nu van dichtbij gezien en er vloeien wel enorm veel financiële middelen weg, die niet concreet en kritisch gebruikt worden. We hebben de opdracht gegeven om met minder middelen, met het resterende budget, echt te komen tot een daadwerkelijke afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt en niet meer tot -- zo zeg ik maar even oneerbiedig -- al te veel heen en weer gepraat en eindeloos gepolder. Ik ben best van de polder, maar het kent ook zijn grenzen. Daarover wordt nu overleg gevoerd met de SBB, de kenniscentra en de MBO Raad. Ik hoor inderdaad dat veel instellingen, met name de kenniscentra, het niet leuk vinden dat bezuinigd wordt. Dat is natuurlijk ook vervelend, want het kost banen. Tegelijkertijd constateer ik wel dat in heel breed verband heel veel mensen zeggen dat het echt met veel minder middelen heel veel beter georganiseerd kan worden.

Daarmee ben ik aan het einde van mijn beantwoording in eerste termijn.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*N

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA): Voorzitter. De minister heeft een paar keer gezegd dat het gaat om beroepsonderwijs dat inspireert en

uitdaagt. Daar ben ik het van harte mee eens. Ik voeg eraan toe: het gaat om onderwijs dat kwalitatief goede leerlingen aflevert. In mijn naaste omgeving heeft iemand ooit een studie aan het mbo gevolgd. Uiteindelijk is hij geëindigd in een functie waarin hij mensen begeleidde die stage liepen in het mbo-traject dat hijzelf had afgelopen. Hij vroeg zich af wat er in de loop van de tijd met die opleiding was gebeurd. Als je iets kunt doen om de kwaliteit te verbeteren -- dat zou een urennorm kunnen zijn -- dan is dat alleen maar goed.

Over de extraneus-trajecten zegt de minister: de instelling test en als het goed is, dan volgt een examen. Dat is wat wij voor ogen hebben. Een van de dingen in het voorstel waarvoor we bang waren, was dat het kind met het badwater werd weggegooid, wat niet de bedoeling kan zijn. Als de minister kan toezeggen dat er overleg komt met de MBO Raad, dat de hoogte van de examengelden wordt gemonitord, dat wij daarvan op enig moment op de hoogte worden gesteld en dat het in de evaluatie wordt meegenomen, dan heeft ze hier een goed voorstel liggen.

*N

De heer **Bruijn** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie dankt de minister voor haar uitvoerige beantwoording in eerste termijn. Mijn fractie ondersteunt het wetsvoorstel van harte. De conclusie is onontkoombaar dat de minister op de goede weg is. We krijgen nog een aantal additionele wetsvoorstellen; we zien uit naar het debat daarover. Ik dank de minister voor de heldere uitleg over de uitzondering voor de student die zonder diploma kan worden toegelaten. Maar bestaat niet het gevaar dat er een run van studenten kan ontstaan die zo'n test afdwingen, omdat ze zelf vinden dat ze zonder diploma hoger geplaatst kunnen worden? Wil de minister daarover nadenken? De aansluiting tussen mbo en hbo wordt nog belangrijker, omdat dit wetsvoorstel beoogt dat meer studenten via het mbo naar het hbo kunnen gaan. De minister zal zelf ook weten dat de verwerking qua studiesucces van havo-studenten in het hbo anders is dan die van mbo-studenten. Die aansluiting is dus ontzettend belangrijk, maar de minister heeft onze zorgen daarover weggenomen.

Over de intensivering van vier naar drie jaar kan ik alleen zeggen dat ik de afgelopen tijd een aantal hbo-docenten heb gesproken. Zij zijn blij met het wetsvoorstel en zitten al lang te wachten op die intensivering. Ik deel de zorgen daarover van de andere fracties dus niet. Over macrodoelmatigheid komen we nog te spreken bij de behandeling van een additioneel voorstel. De definitie daarvan is eenvoudig. Macrodoelmatigheid bestaat uit twee vragen: zijn er voldoende scholieren die de studie willen gaan doen en is de arbeidsmarkt ruim genoeg. Ingewikkelder is het niet. De externe validering moet goed op orde zijn. Ik ben blij met de uitleg van de minister dat er in het mbo al veel aan wordt gedaan.

De verwachting is dat de leerroute via het beroepsonderwijs een aantrekkelijker alternatief wordt. De komende tijd worden de in de wet genoemde onderwerpen verder uitgewerkt in wet- en regelgeving, mede op basis van ervaringen die zijn opgedaan met pilots en studies. Daarna zullen we kijken hoe de maatregelen in de praktijk uitpakken. Mijn fractie zal dit graag nauwgezet volgen. We hebben er alle vertrouwen in dat dat goed gaat.

Ik dank de minister voor de toezegging dat de uitkomsten van de evaluatie na twee jaar van de bepalingen omtrent de urennorm ook aan de Eerste Kamer zullen worden voorgelegd. De toegezegde definitieve concept-AMvB's inzake de invulling van de cascade en de prijsfactoren van de verschillende opleidingen zien wij graag tegemoet, waarbij ik nogmaals onder de aandacht wil brengen dat, als het hele wetsvoorstel een jaar later ingaat, er al een gat van 160 miljoen wordt geslagen, zij het incidenteel. Als je het wetsvoorstel twee jaar later laat ingaan, is dat dus 320 miljoen. Afgaande op de getallen in de memorie van toelichting is het zich houden aan deze begroting belangrijk, want anders zit je met een gat. Mijn fractie is niet bang voor bezuinigingen, want daar hebben we het helemaal niet over. Mijn fractie vraagt alleen of dit deel van de financiële onderbouwing van dit wetsvoorstel dan nog klopt. Zo niet, hoe lossen we dit dan op? Dat kan bij die AMvB aan de orde komen, maar dat hoeft niet nu. Dat is immers voornamelijk afhankelijk van de invulling van de cascade. Alle vertrouwen.

*N

De heer **Backer** (D66): Voorzitter. Dank voor de zeer bevredigende beantwoording van de vragen en het ingaan op de zorgen. Dit wetsvoorstel is volgens de minister een belangrijke en noodzakelijke verbetering. Ik denk dat dat zo is; zij heeft mij en mijn fractie daarvan overtuigd. De uitleg van het urengetal, zoals ik het maar blijf noemen, vond ik consistent met wat aan de overzijde daarover is besproken. De minister loopt daar niet voor weg, maar het is een norm op de achtergrond geworden. Ik denk dat die norm zich in de praktijk zal moeten gaan bewijzen. Collega Bruijn zei dat die bezuiniging voor hem geen probleem is. Voor mij wel, als dat zo zou zijn. Ik deel zijn zorg dat het antwoord van de minister waarschijnlijk niet kán kloppen. Maar laten we dat even aanhouden tot het moment waarop het terugkomt, wat waarschijnlijk bij de begroting zal zijn.

Ik kom toe aan de cascade, welke term mij erg aan klimmen doet denken. Dan zullen de deelnemers eraan, dus de studenten en de instellingen, voldoende gezekerd moeten zijn. Maar aangezien het gefaseerd gaat, denk ik dat dat moet kunnen. Over de prestatiebeloning heb ik mijn eigen opvattingen. Het begrip "perverse prikkel" is vanavond een aantal keren gevallen. Maar als prestatiebeloning wordt ingevoerd, wordt er ook een financiële incentive ingevoerd. Die zijn altijd harder dan zachte doelen. Dan komt de discussie op gang en gaan instellingen doen waartoe ze worden uitgenodigd, en dan is het "pervers". Dat is

in de economische theorie niets anders dan een onbedoeld effect. Ik denk eigenlijk dat het niet pervers is, want het is een effect dat meekomt als onvoldoende wordt nagedacht over de uitwerking. Ik doe graag mee aan die discussie als die hier wordt gevoerd.

Dank voor het antwoord op de vraag over de kennisdossiers. De minister zegt dat ze dit punt met de Tweede Kamer zal gaan bespreken, maar waarschijnlijk zal invoering niet lukken in 2014. Ik heb net de term "dola" gehoord. Ik introduceer hierbij de term "cola": collega's op loopafstand, aan de overzijde. Zij moeten dit onderwerp als eerste gaan behandelen. Ik had even een behoefte aan een iets lichtere noot, na deze zware dag.

*N

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Voorzitter. Ik feliciteer collega Gerkens met haar maidenspeech, waarin ze liet zien dat ze niet alleen ervaring heeft in het voeren van een politiek debat, maar ook haar maatschappelijke betrokkenheid toont. Het wordt een plezier om daarin samen te werken. Ook met haar zal ik het ongetwijfeld af en toe oneens zijn, maar dat hoort bij het spel.

Ik dank de minister voor de beantwoording. Het is een groot genoegen met haar te debatteren, omdat de zaken van belang zijn en om de manier waarop ze dat doet: inhoudelijk.

We blijven een aantal aarzelingen houden. Intensiveren van het onderwijs? Ja, graag. Verkorten? Ja, soms kan dat, maar als uitgangspunt voor het totale mbo vragen we ons af of dat wel het goede signaal is als het gaat om de noodzaak van het versterken van het onderwijs en de kwalificatieniveaus. Op deze vragen moeten we nog eens goed kauwen. We zien wel degelijk ook goede stappen in dit voorstel, bijvoorbeeld ten aanzien van de manier waarop met de urennorm wordt omgegaan en de visie op kwaliteit die daarin gestalte moet krijgen. Die stappen zijn wat ons betreft te klein, maar vooruit, elk stapje is er één. Daar zijn we dan blij mee.

Er blijft bij ons ook nog een aantal aarzelingen bestaan. We moeten goed nadenken of de gegeven antwoorden adequaat en voor ons overtuigend zijn. Het betreft in de eerste plaats de effecten en de risico's van de cascade. Hoe zal dat precies uitwerken? En is het adequaat wat er in die uitwerking, inderdaad in de AMvB, staat? Is het voldoende om onze zorg weg te nemen? Er zijn ook nog aarzelingen bij de extraneusregeling. Het begint natuurlijk gelijk al met de discussie met mijn collega Quik-Schuijt over de klemtoon. Ik zei: extraneus. Volgens haar moet het zijn: extráneus. Ja, dan is het toch net iets te lang geleden dat ik Latijn heb gehad. Bovendien spreekt volgens mij niemand meer origineel Latijn, dus dan is het moeilijk om te bepalen wat de oorspronkelijke uitspraak was. Maar los daarvan, het is nog wel een zorg of het op deze manier adequaat is geregeld. De minister zegt wel -- en dat is waardevol -- dat ze erop zal letten dat het niet te duur wordt of, anders gezegd, dat daardoor de examenprijs niet alleen omlaag zal kunnen gaan maar ook zal moeten gaan. Als dat gebeurt, is het goed, maar de beklemtoning daarvan lijkt ons van groot belang.

Een laatste punt van zorg dat overblijft, is dat van de kenniscentra. De vraag is of de verandering van de structuur en de forse bezuiniging die daarmee wordt gepleegd, in zichzelf de oplossing zal zijn. Het antwoord is natuurlijk: nee. Is het omvormen naar een structuur die wél dat doet wat zij zou moeten doen en die dat adequaat genoeg doet, wel mogelijk met een zo grote bezuiniging? We sluiten dat niet uit, maar we hebben er wel zorgen over. Uiteindelijk gaat het ons niet om die kenniscentra. Het gaat ons ook niet in de eerste plaats om de banen bij die kenniscentra. Natuurlijk is in deze tijd van werkloosheid elke baan die verloren gaat, een probleem, maar de intentie van het debat hier is een andere. Die intentie is: ervoor zorgen dat de aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt goed bewaard blijft. Die is al ingewikkeld genoeg en wordt niet makkelijker in dit economische getij. Los van welk vehikel je ervoor gebruikt, zijn de maatregelen om die aansluiting te waarborgen, voor ons een punt van zorg. Daarom doe ik middels een motie het verzoek aan de regering om dat op een adequate manier te monitoren.

*M

De **voorzitter**: Door de leden Ganzevoort, Gerkens, De Boer, Backer, Quik-Schuijt en Bruijn wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de kenniscentra voor beroepsonderwijs een belangrijke bijdrage leveren aan de aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt;

overwegende dat een bezuiniging van 80% deze structuur aantast;

verzoekt de regering, te monitoren of deze aansluiting adequaat blijft en zo nodig maatregelen te nemen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter F (33187).
**

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Uiteraard hopen we dat de minister dit niet alleen doet, maar dat ze ons daarover ook informeert, maar dat lijkt me een vanzelfsprekendheid. We zullen dit alles ook meewegen en uiteindelijk binnen de fractie onze afweging moeten maken. Zoals ik al zei in mijn eerste termijn: er zitten enkele elementen in waarvan we best blij worden, maar er zitten ook elementen in die ons zorgen baren. Hoe het kwartje valt, zullen we volgende week kunnen laten horen.

*N

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter. Wat mijn fractie het meest verheugt bij deze minister, is dat ze niet alleen zegt dat ze het zal stimuleren, maar daaraan ook toevoegt dat ze er ook op zal toezien. Dat hebben we in de afgelopen jaren regelmatig gemist. Een mooi voorbeeld vind ik de risicoleerlingen, zoals ik de jongeren van 18 tot 23 jaar dan maar even noem, met wie vaak veel meer mis is dan alleen slecht presteren op school, zo weet ik ook uit eigen ervaring. De minister zei daarover -- ik herhaal dat even, omdat het dan ook in de Handelingen komt -- dat ze de samenwerking tussen al die verschillende mensen en instanties die iets met die jongeren moeten, zal stimuleren en er nauwlettend op zal toezien dat die samenwerking tot stand komt. Als dat de houding van deze minister is, dan heb ik er ook vertrouwen in dat het met de examengelden voor de extraneustrajecten goed komt na haar toezegging dat ze ook de examengelden zal monitoren, dat ze wat dat betreft goed de vinger aan de pols zal houden. Het enige wat ik de minister dan nog wil vragen is of ze ons over een jaar inzicht kan geven in wat de daadwerkelijk gevraagde examengelden zijn. Hartelijk dank voor de antwoorden.

*N

Mevrouw **Gerkens** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor haar vriendelijke woorden in verband met mijn maidenspeech. Alhoewel, ze heeft me wel wat vertwijfeld achtergelaten doordat ze zei dat ze én mij én de heer Bruijns zag zoals ze ons kende en dat vervolgens wel bij de heer Bruijns benoemde maar niet bij mij. Dat doet vermoeden dat er ook redenen zijn waarom zij dat niet heeft benoemd. Daar hoeft ze niet op in te gaan.

Ik heb een uitgebreide beantwoording gekregen. Ik moet concluderen dat we ook nu niet nader tot elkaar zullen komen ten aanzien van het voorstel. Er blijven twee grote problemen liggen. In de eerste plaats: niet alles móét inderdaad vier jaar zijn, maar van de lijst die we nu hebben, kán niet alles drie jaar zijn zonder kwaliteitsverlies. Ik denk dat het de insteek van de minister is om de kwaliteit van het mbo juist te versterken. Ik maak me er zorgen over of dat op deze wijze zal worden gehaald. Het tweede punt waarover ik me echt zorgen blijf maken, is de selectie bij de poort. Als je meer gaat intensiveren, gaat verkorten, dan moet je voor de opleidingen waarbij het wel in drie jaar kan, studenten hebben die dat aankunnen. Dan moet je, door de kaderregeling, bij de ingang bekijken wat voor vlees je in de kuip hebt en de vraag stellen of die persoon het wel haalt.

Het gaat ook om de kwaliteit van de opleiding in relatie tot de arbeidsmarkt, de werkelijke wereld. Hoe is die aansluiting? Daarom heb ik de motie van de heer Ganzevoort ook ondersteund. Ik wil graag dat dat gemonitord blijft. "Gemonitord" is een woord dat ik de minister in het afgelopen uur heel vaak heb horen noemen. Op een gegeven moment dacht ik: ik ga het turven. Als de minister zo veel monitort, dan vraag ik haar ook om de resultaten van die monitoring periodiek naar deze Kamer te sturen, zodat we met zijn allen kunnen meekijken of haar beleid het effect heeft dat zij beoogt dan wel het effect dat mijn fractie vreest.

*N

Minister **Bussemaker**: Voorzitter. Ik loop nog even de verschillende woordvoerders af, na dankzegging voor hun tweede termijn en voor de zo wel gevoelde brede steun voor het wetsvoorstel.

Ja, eerst die extraneus of extráneus, hoe je het ook wilt uitspreken. Vroeger zei ik altijd: extráneus. Op een gegeven moment leerde ik echter dat het tegenwoordig toch beter is om extraneus te zeggen. Daar kun je over twisten. Misschien heeft die verandering iets met generaties te maken. Het is de levende taal, zal ik maar zeggen. Mijn dochter zegt het tegenwoordig in ieder geval op mijn manier bij haar Latijnse les. Dat is, denk ik, anders dan wij het misschien hebben geleerd. Hoe dan ook, ik snap dit punt. Het is een helder punt, dat door veel woordvoerders is gemarkeerd.

Ik zeg toe dat ik in overleg zal gaan met de MBO Raad om te bekijken hoe we ervoor kunnen zorgen dat ook deze groep mensen na toelating een examen kan halen. Ik zeg daarbij ook toe, richting mevrouw Linthorst, dat we na een jaar of twee jaar bekijken welke prijzen daarvoor zijn gevraagd, zodat we met zijn allen weten of deze optie zo vorm krijgt als we allemaal wensen. Ik geloof dat daarover geen verschil van mening bestaat. Tegen de VVD-fractie zeg ik: er zou theoretisch een risico kunnen zijn dat er dan een run op dat examentraject komt. Tegelijkertijd moeten wij een beetje vertrouwen hebben in hoe dat gaat, want inschrijving vindt natuurlijk alleen plaats als het zinvol is en als kan worden verwacht dat de betreffende persoon het examen met goed gevolg kan afleggen. Er is een intake. Daarbij kun je zien wat bij een examen de extra vereiste onderdelen zijn, wat iemand aan kwalificaties inbrengt en of je op grond daarvan het vermoeden kunt hebben dat iemand het eindresultaat zal halen. Ik ben er niet zo bang voor.

De heer Bruijn stelde, volhardend als hij is, nogmaals zijn vraag over de begroting en of de ingeboekte opbrengst wel wordt gehaald. Waarom het echt gaat, is dat die opbrengsten alleen zijn gekoppeld aan de verkorting van vier naar drie jaar. Als de Kamer met dit wetsvoorstel instemt, dan gaat het per 1 september 2014 in. Daarmee is die opbrengst gehaald. Ik zeg het nog een keer: de cascade is niets anders dan een andere verdeling binnen het macrobudget. Voor heel veel jaren staat ze gewoon op 1, voor andere jaren op 1,2. Daartegenover staat voor een ander jaar dan iets minder. Per saldo blijft het hetzelfde. Ik zie de heer Bruijn nog wat vragend kijken. Ik zal hierop bij het betreffende voorstel terugkomen.

Van de heer Backer heb ik een heel interessante nieuwe afkorting geleerd: COLA, de collega's op loopafstand. Bij de prestatiebekostiging moeten wij natuurlijk heel goed kijken dat er geen

nieuwe perverse effecten ontstaan. Daarom kunnen wij ook leren van wat wij bij het hoger onderwijs doen. Het moet wel op een eigenstandige manier, die past bij het mbo. Ik wil namelijk niet dat wij het ho gaan implementeren in het mbo. Wij moeten hier echt vanuit de beroepsopleiding kijken. Daarom vind ik bijvoorbeeld stages, een thema dat in de Tweede Kamer terugkwam, heel belangrijk.

Over de cascade ben ik het helemaal met de heer Backer eens: je moet je goed zekeren, maar terwijl de cascade steeds vlakker wordt, moeten de zekeringen er nog wel zijn. Ze hebben dan wel andere kenmerken dan die van een heel steil aflopende cascade. Zoals gezegd: wij hebben nu volgens mij het midden gevonden tussen rekening houden met wat studeerbare programma's zijn en hoe snel je die kunt doorlopen, zonder het al te steil te maken.

Ik begrijp de zorg van de GroenLinks-fractie in verband met de kenniscentra. Ik zeg er overigens bij dat ik van veel instellingen hoor dat zij op regionaal niveau al heel veel doen aan de aansluiting en de stages en dat zij de kenniscentra daarvoor helemaal niet nodig hebben. Laat ons dat maar op deze manier doen, zeggen zij, want dan zijn de lijnen kort, dan weten wij met wie wij spreken, dat is de beste garantie voor goede afstemming. Dat neemt niet weg dat ook de GroenLinks-fractie vraagt om te monitoren. Ik heb dat al een aantal keren toegezegd. Daar kan vast nog wel een toezegging bij, dus ik laat het oordeel van motie met letter F aan de Kamer. Er wordt in de motie tevens gevraagd om het nemen van maatregelen als het nodig is. Ook dat doe ik graag.

Ik kom op de inbreng van de PvdA-fractie. Ik zal toezien op de samenwerking en er ook op toezien dat die echt tot stand komt. Ik hoop daarbij samen te kunnen optrekken met in ieder geval mijn staatssecretaris. Die heeft via het passend onderwijs ook met deze thematiek te maken. Het is een thema dat van ons allen de nodige aandacht zal vragen. Ik denk ook aan mijn collega staatssecretaris Van Rijn van VWS.

De SP-fractie heeft gesproken over de selectie bij de poort en vraagt of wij een monitoring kunnen toesturen. Ik zal bekijken of wij voor de officiële evaluatie aan een aantal van de thema's die ik heb genoemd, met name het extráneus- of extranéusdiploma, een aantal andere thema's kunnen toevoegen, voor zover die bij ons bekend zijn, zodat de fractie voorafgaand aan de evaluatie over de gevraagde informatie beschikt.

Dat was het wat mij betreft.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Ik constateer dat de fractie van GroenLinks dit wenst. Ik stel voor om volgende week dinsdag over het wetsvoorstel en de motie te stemmen.
**

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B
!Inrichting openbaar bestuur!

Aan de orde is de voortzetting van het **debat** over **de inrichting van het openbaar bestuur**.

*N

Minister **Plasterk**: Voorzitter. Ik dank allereerst de leden voor de aandacht die zij aan de nota hebben geschonken, zowel door deze te lezen als door de bijdrage aan het debat in eerste termijn. Ik stel mij voor dat ik de beantwoording als volgt verricht. In een korte inleiding zal ik proberen nog eens de samenhang tussen de onderwerpen te presenteren, daartoe ook uitgedaagd door professor Koole. Daarna zal ik een aantal onderwerpen bespreken die vele leden aan de orde hebben gesteld. Ten eerste zijn dit de gemeentelijke indeling en herindeling, ten tweede de decentralisaties en ten derde de provincie, de provinciefusies en de Noordvleugelprovincie. Ik stel mij daarbij voor dat ik de bijdragen van de afzonderlijke leden in volgorde langsga, maar als onderdeel daarvan komen wel enkele wat grotere onderwerpen langs. De hele discussie over schaal, waaraan de heer Thissen een algemene beschouwing heeft gewijd, zal ik bijvoorbeeld bij de beantwoording van de heer Thissen aan de orde stellen. Zo komt nog een aantal andere wat grotere onderwerpen ter sprake. Zo stel ik mij dat voor, als u mij dat toestaat.

Toen ik mij ter voorbereiding van dit debat afvroeg wat uiteindelijk de rode draad is, de samenhang tussen de verschillende aspecten van het binnenlands bestuur die wij vandaag bespreken, heb ik iets opgeschreven wat erg lijkt op het motto dat de heer Thissen in zijn bijdrage noemde. Hij sprak over de "burgerking". Dat is een goed motto. Wat mij betreft, is dit inderdaad dat de burger centraal moet staan. De reden is dat wij op zichzelf een overheid hebben, waarin heel veel mensen, ambtenaren, werken met expertise en een goede inzet en waaraan in alle bestuurslagen politici zijn verbonden met een goede instelling ten opzichte van de publieke zaak en een goede betrokkenheid. Desalniettemin heeft de burger het gevoel dat de overheid niet van hem, voor hem en door hem is. Ik denk dat dit een acuut probleem is. Ik hoop dat men zal zeggen dat aan dat onderwerp op allerlei verschillende terreinen, bestuursniveaus en onderwerpen echt aandacht is besteed als men over enkele jaren terugkijkt. Ik noem daarvan enkele voorbeelden. Zo dadelijk zal ik daarop nader ingaan.

Allereerst noem ik het onderwerp waarover vandaag niet zo veel is gesproken, maar waarmee ik de nota bewust ben begonnen in hoofdstuk 1. Dat is "de burger centraal", met burgerparticipatie en wat ik overheidsparticipatie zou willen noemen, waarbij de burger dingen doet en de overheid zegt: kunnen wij daaraan nog wat bijdragen om te zorgen dat u dat beter doet?

Ten tweede noem ik het versterken van een democratie. Dat zit in kleine zaken, zoals stemmen vanuit het buitenland, ook elektronisch stemmen, waardoor mensen met een beperking bijvoorbeeld gemakkelijker kunnen stemmen, maar ook het kiezen van de burgemeester. Daarop zal ik dadelijk apart terugkomen.

Het derde onderdeel van het versterken van de positie van de burger is het vergroten van de taak van de eerste bestuurslaag, zoals de VNG die met succes heeft laten noemen, namelijk het gemeentebestuur. Dat heeft ook te maken met de grote decentralisatieoperaties. Ik wil suggereren dat die decentralisatieoperatie feitelijk een gigantische schaalverkleiningsoperatie is. Intuïtief klinkt dat misschien eigenaardig, maar stel je voor dat je het omgekeerde zou doen, dat je voor 18 miljard aan taken en budget bij de gemeenten zou weghalen en bij het Rijk zou deponeren. Dan zou iedereen dat terecht als een schaalvergroting zien, want je gaat van 408 gemeenten naar één Rijk. Wij maken nu de omgekeerde beweging. Daarmee wil ik niet zeggen dat dit een probleemloze operatie is. Ik kom daarop nader terug. Strikt genomen is dit echter toch een schaalverkleiningsoperatie. Het is ook de bedoeling van die operatie om het beleid dichter bij de eerste bestuurslaag te brengen.

Ten vierde noem ik als onderdeel van "de burger centraal" de thema's openheid van bestuur en dienstbaarheid aan de burger. Laat ik maar meteen een aantal voorbeelden daarvan bespreken, dan heb ik al iets over dit onderwerp gezegd. Ik heb in de afgelopen maanden de declaraties van de ministers openbaar gemaakt. Dat is nieuw. Die worden vanaf nu actief openbaar gemaakt, net als de ministerssalarissen. Ik heb al twee keer gesproken met Roel van Duijn, die al een aantal jaren probeerde om in gesprek te raken met de overheid. We initiëren nu ook een onderzoek op zijn verzoek, om te bekijken hoe dingen indertijd vanuit de AIVD of de BVD zijn gedaan. Ook kan er het een en ander verbeteren aan de Wet openbaarheid van bestuur. Zoals de Kamer wellicht weet, werk ik daarbij samen met de initiatiefnemers in de Tweede Kamer die plannen hebben om tot iets te komen wat de openbaarheid verbetert. Ook noem ik de digitale overheid, een ambitieuze doelstelling. Die moet ertoe leiden dat de burger die een parkeervergunning wil, niet eerst naar het gemeentehuis hoeft om een kentekenbewijs en een persoonsbewijs te halen om dat vervolgens weer bij diezelfde gemeente in te moeten dienen. Dat moet op de meest praktische en dienstbare manier gebeuren. Ten slotte noem ik de Wet normering topinkomens, die ook bijdraagt aan het gevoel van burgers dat de overheid van hen en voor hen is omdat de salarissen van mensen die in de publieke sector werken niet tot aan de hemel groeien.

Deze dingen samen maken dat ik denk dat we de burger "king" moeten maken. Dat zijn de woorden van de heer Thissen. Ik zeg dit ook als antwoord op de uitdaging van de heer Koole: wat is nu een onderliggend thema door al die onderwerpen heen? Als we dit kunnen bereiken, kunnen we iets cruciaals doen, en ook iets wat zo langzamerhand wel nodig is.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Ik haak even in op het voorbeeld van de digitale agenda, ook als manier om wellicht een grote schaalvergroting in gemeentelijke herindeling te voorkomen. Dat kan door in de backoffice de digitale infrastructuur in ons land wat betreft de overheid op een andere manier te creëren. Ik gebruik zelf vaak de volgende metafoor. Stel nu dat 408 gemeenten in ons land het rijkswegennet en het provinciale wegennet hadden moeten aanleggen. Je hoeft geen profeet te zijn om te kunnen bedenken dat dan overal de maatvoering van de rijstroken, de bebording, de bewegwijzering en misschien zelfs de verkeersregels op een andere manier waren vormgegeven. Dan zou je als automobilist gillend gek zijn geworden. Als je die metafoor nu legt op de digitale snelweg, dan zijn we ongeveer op die manier de digitale snelweg in overheidsland aan het maken. Hoe ziet de minister van Binnenlandse Zaken zijn verantwoordelijkheid om samen met gemeenten de digitale snelweg te verbeteren en daarin ook initiatieven te nemen?

Minister **Plasterk**: Er is een brede taskforce waarin ik coördinerend minister ben en waarin ook de gemeenten, het ministerie van Economische Zaken, het IPO en andere partners zijn vertegenwoordigd. Met die taskforce proberen we, precies om de reden die de heer Thissen noemt, ervoor te zorgen dat niet overal het wiel apart wordt uitgevonden. Dat moet op een manier gebeuren die aan de ene kant de gemeentelijke autonomie niet aantast, maar aan de andere kant voorkomt dat het wiel elke keer opnieuw wordt uitgevonden. In de Tweede Kamer is geïnformeerd naar websites van gemeenten. Het staat gemeenten natuurlijk vrij om hun eigen website te maken. Ik kan me voorstellen dat we naar een situatie gaan waarin de welkomstpagina van elke gemeente verschillend is. De ene gemeente doet het met een filmpje, de andere met een logo en de derde doet het weer anders. Wanneer je echter naar de burgerinformatie gaat, is de onderliggende structuur bij alle gemeenten hetzelfde. Daar zit een kostenaspect aan, maar er zijn ook mensen die erop wijzen dat ze wonen in de ene gemeente en werken in de andere gemeente en het onhandig vinden dat ze op elke plek de navigatie opnieuw moeten uitvinden. Ik ben het er dus mee eens dat daarin winst te behalen valt.

Ik zal de onderwerpen nog kort even langslopen. Ik noemde zojuist de burgerparticipatie. Daar is vandaag inderdaad weinig over gesproken. Ik ben niet zo van de nota's, maar er is één terrein waarop ik, op uitnodiging van mevrouw Voortman in de Tweede Kamer, heb toegezegd met een nota te komen. Dat is het terrein van de burgerparticipatie. Op dat terrein is nog niet helemaal duidelijk wat er allemaal kan gebeuren en met name waar de overheidstaak ligt. Juist daar waar burgers het lot in eigen hand nemen en veel dingen zelf doen, kun je zeggen: prima, laat ze dat lekker zelf doen, dan hoeven wij daaraan vanuit de overheid niets meer bij te dragen. Ik wil dus proberen om in kaart te brengen waar de overheid een ondersteunende rol zou kunnen spelen. De nota komt er dit jaar aan.

Nogmaals, het begrip "overheidsparticipatie" spreekt mij zeer aan. Tot dusver was het te veel: de overheid doet dingen en bekijkt of de burgers ook nog iets kunnen bijdragen. We zien echter al een aantal jaren de trend dat burgers steeds meer in eigen hand nemen. Ik denk dat daar minimaal drie verklaringen voor zijn te vinden. In de eerste plaats is de burger gewoon mondiger geworden. Hij is hoger opgeleid en is zelf in staat en bereid om dingen op zich te nemen. Ten tweede is het budget beperkt; daar moeten we eerlijk in zijn. Ik had nog een derde verklaring, maar die is me nu even ontschoten. In ieder geval is de burger degene die het beste weet wat hij wil. Ik stel dan ook voor om nog eens te inventariseren wat er in het land gebeurt. Mensen leggen sportfaciliteiten aan en richten buurthuizen in, waarbij de inbreng van de overheid beperkt kan zijn en er niettemin belangrijke dingen gebeuren.

Over het versterken van de democratie moeten we misschien bij een andere gelegenheid nader spreken, maar op het elektronisch stemmen komen we in ieder geval terug.

Ik zal in ieder geval iets zeggen over het onderwerp van de burgemeester. Daar hebben verschillende leden vandaag naar gevraagd. Ik ben mij er wel van bewust dat in deze Kamer bij een eerdere gelegenheid getracht is om een einde te maken aan de situatie waarin burgers hun burgemeester niet kunnen kiezen. Die situatie ligt ook vast in de Kroonbenoeming in de Grondwet. Zoals ook in het regeerakkoord staat, wil de regering van die Kroonbenoeming in de Grondwet af. Ik denk dat het goed is om dat te doen, omdat de Kroonbenoeming in feite nu al geen recht doet aan de feitelijke gang van zaken. De vraag op welke manier je dat dan precies wel zou moeten doen, vereist natuurlijk een nader debat. Moet je dat bijvoorbeeld doen door direct na de verkiezing de burgemeester door de gemeenteraad te laten kiezen? Dat is eigenlijk de manier waarop we nu landelijk de minister-president min of meer verkiezen. Of moet die verkiezing direct plaatsvinden? We gaan daar nog uitgebreid op in met de Kamer. Ik voeg er in ieder geval aan toe dat voor het realiseren van dit belangrijke onderdeel van het regeerakkoord ook een initiatiefwetsvoorstel van de hand van D66 voorligt in de Tweede Kamer. Dat lijkt mij een prima weg om dit verder te helpen. Ik heb dus geen voornemen om dit zelf te doen zolang die initiatiefnemers dit voortvarend doen. Ik heb de indruk dat zij dat zeker van plan zijn en ik zal de heer Schouw en zijn collega's daarin ook ondersteunen.

Ik kom zo terug op de discussie over decentralisaties, maar ik zal eerst iets zeggen over het onderwerp van de gemeentelijke indeling en de gemeentelijke herindeling. Door diverse sprekers, in ieder geval door mevrouw Van Bijsterveld, is vrij kritisch gesproken over het voornemen van de regering om van alle gemeenten 100.000-plusgemeenten te maken. Ik wil daar nog eens heel duidelijk over zijn: dat voornemen heb ik niet. Tijdens het debat over de regeringsverklaring is door de minister-president al heel expliciet gezegd dat de regering niet van plan is om van bovenaf gemeentelijke herindelingen op te leggen. Omdat daar toch nog wat misverstand boven hing, heb ik dat nog eens bevestigd in een brief aan 408 gemeenteraden en 408 colleges van burgemeester en wethouders, met een afschrift aan de Kamer.

Ik maak daar wel twee kanttekeningen bij, ook in reactie op de vragen die de heer Engels daarover heeft gesteld. In de eerste plaats is het door de vaste voet voor gemeenten soms financieel onaantrekkelijk om te fuseren. Voor grote gemeenten speelt die vaste voet in de orde van grootte van €400.000 nauwelijks een rol. Het is voor hen een verwaarloosbaar percentage van de inkomsten uit het Gemeentefonds. Voor kleine gemeenten kan het echter 5% of 10% van de inkomsten uit het Gemeentefonds zijn. Die kleine gemeenten melden zich dan bij mij: nu willen wij in het belang van onze burgers zelf graag fuseren, maar zijn we een dief van de portemonnee van onze burgers omdat we drie keer de vaste voet verliezen; kunt u daar niet iets aan doen? Ik ben dus met mijn collega van Financiën bezig om te bekijken of we daar op een of andere manier een tegemoetkoming tegenover kunnen stellen, om de negatieve prikkels weg te nemen of te verminderen.

Mijn tweede kanttekening is de volgende. Ja, de gemeentelijke herindeling moet van onderop komen, maar er kan een situatie ontstaan waarin er een keer een knoop moet worden doorgehakt. Dat vind ik niet hetzelfde als van bovenaf herindelen. Het initiatief komt namelijk van onderop. Er zijn streken, bijvoorbeeld de Krimpenerwaard of het Gooi -- de heer Nagel verwees daarnaar -- waarin de discussie al eindeloos speelt en iedereen wel weet dat er iets moet gebeuren, maar zich toch gedraagt zoals vroeger bij het indelen van het voetbalelftal op het schoolplein: als die nu die neemt en die niet, maar ik wil die niet als die daar komt … Op een gegeven moment moet je, alles gehoord hebbend, de knoop doorhakken. De provincie kan daarbij een regisserende rol spelen. Uiteindelijk komt er een wetsvoorstel van het kabinet bij de Kamers der Staten-Generaal. Het beginsel dat het van onderop moet komen, betekent niet dat in laatste instantie iedereen het altijd eens moet zijn. Soms moeten wij, alles wegende, toch weleens zeggen wat ons de beste manier lijkt om iets tot stand te brengen.

Ik geloof niet dat het nu moment is om al te diep in te gaan op de gedachte achter de decentralisaties. Juist op zwakke momenten in het leven van mensen, spelen er vaak verschillende problematieken. Nu zijn de budgetten en de instanties voor ondersteuning verkokerd, waardoor juist op het moment dat mensen de regie over hun eigen leven enigszins verloren hebben, zij ook nog eens de regie moeten voeren tussen de verschillende overheidsinstanties die allemaal andere mensen over de vloer sturen. Uitgangspunt is om per huishouden één persoon als kwartiermaker aan te wijzen, die zich vervolgens gesteund weet door mensen met expertise op allerlei terreinen. Hij kan dan in een bepaalde situatie bijvoorbeeld zeggen: u hebt met zijn vieren

allemaal langdurig een uitkering, maar eigenlijk is het beter dat wij de ouders eenmalig helpen met schuldsanering, de dochter met gezondheidsklachten weer terug naar school helpen en de zoon met wat ondersteuning begeleiden naar werk waardoor hij weer een toekomst voor zichzelf ziet. Een dergelijke exercitie vereist ten eerste een bestuurslaag die zo dicht mogelijk bij de mensen staat, dus toch de gemeentelijke bestuurslaag, en ten tweede het ontschotten van de budgetten. Je moet dan inderdaad in staat zijn om tegen iemand te zeggen dat je denkt hem op een bepaalde manier te kunnen helpen en dan niet gehinderd worden door financiële schotten.

Ik werd laatst aangesproken door iemand die een vader en moeder had die in het ouderlijk huis woonden. De vader was aan het dementeren en had ook klachten waardoor hij een liftje nodig had om naar de eerste etage te komen. Het bleek lastig om daarvoor budget vrij te spelen. Het gaat om €5.000. Als dat liftje er niet komt, moet zo iemand eerder naar een instelling en dan kost het €50.000 per jaar. Dat is echter een ander budget en daarover wordt door een ander besloten. Je krijgt dus een allocatieprobleem vanwege de schotten tussen al die budgetten. De bedoeling is dat taak en budget naar de gemeenten gaan. Dat wensen de gemeenten ook. Zij zeggen: laat ons dat doen, wij kunnen dat efficiënter en voor een beperkter budget. Vervolgens komt de vraag aan de orde of dit budget te beperkt is. Daarover zijn wij voortdurend in gesprek met de VNG.

Ik ben het eens met de opmerking van mevrouw Huijbregts dat als je dit doet, je ook werkelijk taak, budget en verantwoordelijkheid moet decentraliseren, want anders ben je alleen maar aan het deconcentreren en wordt de gemeente een uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Ik verwacht dat het voor eenieder wennen zal zijn, ook hier in het Haagse, dat decentraliseren ook echt decentraliseren betekent. Als er zich eens wat voordoet en men leest in de kranten dat het daar en daar niet goed gaat, is de neiging natuurlijk heel groot om de staatssecretaris of de minister naar de Kamer te roepen. De weg moet echter zijn dat het gemeenteraadslid de wethouder naar de gemeenteraad roept en zegt dat er iets niet in orde is in die gemeente. De verantwoordelijkheid moet werkelijk daar liggen.

Er is gevraagd hoe ik mijn coördinerende rol in dezen waarmaak. Er is een ministeriële commissie decentralisaties waarvan ik coördinerend minister ben. Die wordt overigens voorgezeten door de minister-president. Wij komen regelmatig bijeen en proberen ervoor te zorgen dat alle sporen vanuit de zorg, de sociale zekerheid et cetera, uiteindelijk leiden tot een ontschot budget in het sociaal deelfonds van het Gemeentefonds.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Ik zit nog even te piekeren over wat de minister zegt over de zorg. Hij zegt die zo beter te kunnen leveren. Gemeenten zijn de dichtstbijzijnde bestuurslaag en kunnen dat ontschot doen: één huishouden, één plan, één regisseur. Als je een cynicus bent, zou je erop kunnen wijzen dat dit kabinet als een gek moet bezuinigingen. Het moet ervoor zorgen dat het huishoudboekje van de Staat op orde komt. Mensen krijgen op dit moment via het CIZ indicaties voor zorg op maat, maar nu is de ideologie dat wij een beroep gaan doen op de zelfredzaamheid van mensen. Zij moeten zelf eerst proberen iets te regelen, eventueel met hun familie, dierbaren, straat of buurt, en mocht dat niet lukken dan is er wellicht nog een bescheiden budget. De zorgtaken uit de AWBZ worden nu overgeheveld naar de gemeenten en die krijgen daarbij fors minder budget geleverd dan het huidige budget. Is het eigenlijk niet een grote verdwijntruc van het sociale en solidaire van de verzorgingstaak?

Minister **Plasterk**: Je hoeft geen cynicus te zijn om te zien dat dit inderdaad een efficiëntere inzet van middelen kan opleveren. Ik vind dat helemaal niet cynisch, want willen wij de verzorgingsarrangementen behouden of in ieder geval de verzorgingsstaat overeind houden, dan zullen wij iets moeten doen aan die stijgende zorgkosten. Veel van die zorgarrangementen zijn ooit lokaal begonnen. Zij zijn de afgelopen decennia vaak gecentraliseerd. Nu maken wij eigenlijk de omgekeerde beweging en ik vind dat geen misplaatste beweging. Als je dat niet zou doen, zou je ook een financieel probleem krijgen.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Het principiële punt is natuurlijk dat mensen nu recht op zorg hebben en straks overgeleverd zijn aan de voorzieningen van de gemeente. Natuurlijk is dat op het niveau van 408 gemeenten de volksvertegenwoordiging die ervoor moet zorgen dat er zo sociaal, solidair en rechtvaardig mogelijk zorgarrangementen in stand worden gehouden dan wel op een nieuwe manier worden gedefinieerd. De rijksoverheid is echter wel af van het adagium dat burgers recht hebben op zorg en op kwaliteit van zorg. Dat speelde ook al ten tijde van de Wmo en dat speelt nu nog heftiger omdat het nu daadwerkelijk om zorg gaat en niet om huishoudelijke verzorging.

Minister **Plasterk**: Dat is juist. De Wmo is niet vlekkeloos verlopen maar het was ook geen operatie die wij nu zouden willen terugdraaien. In die zin zie ik het met vertrouwen tegemoet. Overigens moeten gemeenten het wel binnen de wettelijke kaders doen. Dat houdt bijvoorbeeld in dat de Inspectie Jeugdzorg altijd blijft kijken of er niets mis is met de jeugdzorg in een gemeente op de manier waarop de Onderwijsinspectie toeziet op de minimumkwaliteit van het onderwijs, ook daar waar de minister van Onderwijs niet verantwoordelijk is voor de inhoud van het onderwijs

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): De minister heeft zojuist heel treffend gezegd dat als taken en bevoegdheden gedecentraliseerd worden, deze inderdaad op een ander niveau terechtkomen. Als er misstanden zijn, moet men vervolgens op de deur van dat lokale niveau kloppen, bijvoorbeeld bij de gemeenteraad.

Wij zien echter vaak dat incidenten op decentraal niveau toch nationaal worden uitgespeeld. Dat kan natuurlijk gemakkelijk gebeuren als er verschillen zijn tussen gemeenten onderling of als er in een gemeente een keer iets verkeerd gaat. Wat zou dan de reactie van de minister moeten zijn als hij daarop wordt aangesproken?

Minister **Plasterk**: De vraag stellen, is haar eigenlijk al beantwoorden. Het correcte antwoord is evident: het is aan de gemeenteraad om binnen het wettelijke kader verantwoording daarover te vragen aan het lokale bestuur. Ik zie echter elke dag dat over kwesties waarvoor de verantwoordelijkheid evident lokaal ligt, er toch vragen aan de bewindspersoon wordt gesteld. Het antwoord: "Daar ga ik niet over" klinkt gauw als een uitvlucht. Dan gaan bewindspersonen soms een ambtsbericht vragen om in ieder geval informatie te krijgen. Zij kunnen soms ook de verleiding niet weerstaan om toch hun opvatting erover te geven of om op te roepen het te veranderen. Die verleiding zullen wij nog vaak terugzien.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Dat is precies waarop ik doelde. Dat is een heel bekend mechanisme. Gelooft de minister dat het inderdaad op decentraal niveau kan blijven, of ziet hij uiteindelijk toch een sluipende centralisering optreden in dit verband? Is de minister dan bereid om te zeggen: Sorry, ik heb wel stelselverantwoordelijkheid maar ik ga er niet over, ook al klinkt dit misschien minder sympathiek?

Minister **Plasterk**: Ja, daartoe ben ik bereid. Mijn ervaring met bestuurlijk Nederland is dat je vrijwel altijd de situatie zult krijgen dat gemeenten de koppen bij elkaar steken, zullen vragen hoe andere gemeenten dat doen en of het niet mogelijk is om met elkaar af te spreken hoe met een en ander om te gaan. Dat zal hier ook gebeuren omdat in Nederland de acceptatiegraad voor regionale verschillen niet zeer groot is. Denk maar aan de verontwaardigde tabellen elk jaar in Elsevier over de verschillen in de ozb. Dat wordt al snel als onrechtvaardigheid ervaren, terwijl het strikt genomen natuurlijk gewoon lokale autonomie is.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ik heb een derde aanvullende vraag. Ik denk dat dit gevaar inderdaad dreigt, namelijk dat het idee dat wij het naar gemeenten decentraliseren, omdat zij dan beleidsvrijheid hebben en dichtbij de burger staan, op een gegeven moment toch onder druk kan komen te staan. Ik had ook gelezen dat de minister van plan was om een soort leidraad te maken met handreikingen voor gemeenten over de wijze waarop zij met de bevoegdheden zouden moeten omgaan, als ik het goed begrepen heb. Is die leidraad niet een soort sluipende normering van vrije bevoegdheden?
Minister **Plasterk**: De bedoeling van de bijdrage die wij vanuit Binnenlandse Zaken kunnen leveren aan de decentralisatie is niet om vooruit te lopen op de invulling van die taken. Wij willen ervoor zorgen dat dit heel complexe proces goed verloopt. Het is nadrukkelijk niet mijn bedoeling om de gemeentelijke autonomie vervolgens door een instructie of een richtlijn weer uit te hollen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Een van de onderdelen van bijvoorbeeld de AWBZ en van de zorg in zijn algemeenheid was het gelijkheidsbeginsel. Iedereen, elke burger in Nederland, heeft recht op dezelfde vorm van zorg. Ik begrijp dat dat beginsel wordt losgelaten, als ik de minister tenminste goed volg. Gemeenten krijgen de ruimte. Betekent dit dat burger A in gemeente A meer zorg kan krijgen dan burger B in gemeente B?

Minister **Plasterk**: Dit is hetzelfde als dat men in de ene gemeente toegang heeft tot een zwembad of sportfaciliteiten en in de andere gemeente niet. Voor alle zaken die onderworpen zijn aan de bestuurslaag van de gemeenten, die even democratisch is als het Rijk, geldt dat er verschillen kunnen bestaan.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dit betekent toch dat wij het ordeningsprincipe dat wij lange tijd in de zorg hadden, loslaten? De minister zegt dat wij dit ook doen met de zwembaden. Wellicht denkt de minister dat zwembaden ongeveer hetzelfde zijn als goede zorg.

Minister **Plasterk**: Of scholen …

De heer **Vliegenthart** (SP): … of scholen. Dit is dus wel degelijk een systeemwijziging in het denken over de wijze waarop wij in Nederland onze zorg organiseren.

Minister **Plasterk**: Dat is juist. Dit geldt ook voor schoolgebouwen en voor allerlei dingen. Als je in de ene regio van Nederland woont, kun je andere ondersteuning, diensten en faciliteiten krijgen dan in een andere regio. Dat kan zijn omdat de situatie anders is, omdat bijvoorbeeld in Oost-Groningen een andere situatie bestaat dan in het centrum van Rotterdam, waardoor de prioriteiten anders liggen. Het kan ook dat dit het gevolg is van andere politieke keuzes. Dat kan bij landelijke verkiezingen ook. Doe dus niet alsof er grote consensus is over de wijze van de invulling van de verantwoordelijkheden, als die allemaal op rijksniveau liggen. Een volgende coalitie kan namelijk ook een andere keuze maken.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dat begrijp ik. De Rob waarschuwt in zijn advies over de decentralisatie ervoor dat dit in onze politieke cultuur ingebakken is en dat veel burgers dit als een evidente vanzelfsprekendheid van het beleid vinden. In de bijdrage van Martin Sommer van afgelopen weekend staat eenzelfde soort argument. Hij haalt zelfs artikel 1 van de Grondwet, het gelijkheidsbeginsel, erbij. Dat zijn fundamentele waarden van onze samenleving. De minister zegt nu echter dat wij het anders gaan organiseren.

Minister **Plasterk**: Dat is juist. Ik bestrijd overigens dat dit in strijd is met de Grondwet. Je kunt in de ene situatie de zorg op de ene manier bieden en in de andere situatie op de andere manier. Het budget daarvoor bij de gemeente is verdeeld via een maatstaf die daarvan losstaat. Je kunt keuzes maken. Je kunt besluiten om jongeren in het centrum van Rotterdam op die en die manier te ondersteunen, terwijl je een andere doelgroep van een andere leeftijd in een andere situatie beter op een andere manier kunt ondersteunen. Dan lever je inderdaad "zorg op maat", maar dat is een afgesleten term. Daar help je mensen meer mee dan wanneer je statelijk vastlegt dat eenieder die slecht ter been is, recht heeft of deze en deze rollator, dus ook de mensen die daar misschien helemaal geen behoefte aan hebben of voor wie andere oplossingen mogelijk zijn.

De heer **Koole** (PvdA): Er is variatie mogelijk op lokaal niveau. Als je decentraliseert, is dat ook zo. Je wilt voorkomen dat men over iets wat er lokaal gebeurt, vervolgens toch weer discussieert in de Tweede Kamer. Zit er niet iets tussen alles helemaal overlaten aan het lokale bestuur en het volledig centraal vastleggen? Er zou wel degelijk een soort bandbreedte kunnen zijn waarbinnen het lokale bestuur moet opereren. Die bandbreedte kan ook bepaald worden door overwegingen van rechtsgelijkheid. In de Verenigde Staten is het bijvoorbeeld anders geregeld. Daar zie je soms migratiebewegingen omdat de ene staat betere voorzieningen biedt dan de andere. Mensen verhuizen dan daarheen. Ook verhuist men richting een andere school. Staat het kabinet dit soort bewegingen voor? Wil het die graag zien? Of moet het lokaal bestuur in heel Nederland kiezen binnen zekere marges en maatwerk leveren, zodat iedere Nederlander recht kan hebben op een bepaald niveau van voorzieningen?

Minister **Plasterk**: Laat ik allereerst dit zeggen: ook voor zoiets elementairs als onderwijs is dit niet ongebruikelijk. Ik woon zelf in de gemeente Bussum. Veel Amsterdammers zijn naar Bussum verhuisd, omdat ze daar betere toegang tot onderwijs voor hun kinderen kunnen vinden. Dit is echter niet in strijd met het feit dat eenieder recht heeft op goed onderwijs. Op zichzelf maken mensen dus weleens dit soort keuzes voor fundamentele faciliteiten. Dat is niet nieuw. Er lopen echter wel nog gesprekken, ook tussen staatssecretaris Van Rijn en de VNG, over de precieze omgang met indicaties et cetera. Misschien komt dit tegemoet aan wat de heer Koole in zijn vraag aanroert.

De heer **Koole** (PvdA): Er moet volgens mij iets van een bandbreedte zijn. De minister noemt het onderwijs, betere scholen. Als het lokaal bestuur volledig vrij zou zijn, is het theoretisch mogelijk dat een gemeente niet kiest voor onderwijs, maar voor zwembaden. Mensen die onderwijs willen, moeten dan maar 30 km verdergaan. De rijksoverheid moet dus een bandbreedte instellen, omdat het niet de bedoeling is dat er helemaal geen voorzieningen zijn voor primair onderwijs. Dat zou je bij zorg en sociale voorzieningen toch ook kunnen zeggen? Dat zal de staatssecretaris dan misschien moeten uitonderhandelen. Ik begrijp dat de inzet is dat er toch een zekere bandbreedte is, waarbinnen het lokaal bestuur maatwerk levert.

Minister **Plasterk**: Het moet in ieder geval binnen de wettelijke kaders gebeuren. Dat betekent in een aantal situaties ook een minimumgarantie. Ik kom nog eens terug op het voorbeeld van onderwijs. Ik heb mijn oudste zoon bij twintig scholen in Amsterdam opgegeven en overal is hij uitgeloot. In Bussum werd hij bij de eerste school op de hoek toegelaten. Er zijn dus grote verschillen in toegankelijkheid van scholen. Daar kunnen wij mee leven. Dat leidt er ook niet toe dat mensen geen onderwijs genieten, want dat mag nooit gebeuren.

Hiermee heb ik het onderwerp van de decentralisaties besproken. Voordat ik begin met het onderwerp "provincies" zeg ik nog iets in algemene zin over veranderstrategieën. De heer Engels en mevrouw Van Bijsterveld -- zij het van precies de andere kant -- hebben mij daartoe uitgedaagd.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Toen ik hoorde dat de minister op een ander onderwerp wilde overgaan, besloot ik om toch nog een vraag te stellen over de decentralisatie. Onder andere de Rekenkamer heeft een groot aantal voorwaarden opgesomd waaraan voldaan moet zijn voordat de decentralisaties uiteindelijk hun beslag krijgen. Heeft de minister kennisgenomen van die brief? Is hij ook van plan om die randvoorwaarden in acht te nemen?

Minister **Plasterk**: Ik heb kennisgenomen van die brief. Ik ben ook in uitgebreid overleg met de belangrijkste partner daarbij, de VNG, om ervoor te zorgen dat die randvoorwaarden goed ingevuld worden. Dit is geen eenmalige handeling. Het is een heel complex traject, waarbij uit verschillende departementen grote budgetten in een verschillend tempo worden gedecentraliseerd, met als einddoel dat er een ontschot budget ontstaat met beleidsvrijheid voor de gemeenten. Alleen al de regie daarvan is een complexe operatie. Wij moeten dat voortdurend doen. Bij het jaarcongres van de VNG laatst heb ik gezegd dat dit alleen kan als wij dit in nauwe en behoorlijk harmonische samenwerking doen. Het gaat immers niet goed, als het Rijk het over de schutting gooit en zegt: bekijk het maar. Als het zo is dat de gemeenten bij elke gelegenheid zeggen dat iets gebeurt, omdat het Rijk het niet goed heeft aangereikt, gaat het ook niet goed. Wij zullen dit dus samen moeten doen om ervoor te zorgen dat de burgers er uiteindelijk beter van worden. Die bereidheid is er van twee kanten. Dit wil nog niet zeggen dat wij het op voorhand over elk onderwerp eens zijn. Ik ben echter van mening dat er van twee kanten met een goede inzet aan gewerkt wordt om dit te realiseren. Daarbij spelen de kanttekeningen van de Algemene Rekenkamer zeker een rol.

Voordat wij naar de provincies gaan, ga ik nog even in op de veranderstrategieën. Ik heb in

mijn inleiding al beschreven dat er wat mij betreft twee kliffen zijn waar wij van weg moeten blijven. De ene klif is die van het blauwdrukdenken. Je kunt zeggen dat het in Denemarken wel een succes is geweest, maar die samenleving is anders. Bovendien is er in de jaren 70 van de vorige eeuw al eens heel grote interne reorganisatie van het binnenlands bestuur geweest. Misschien is men dus wat minder gehecht aan de oude structuren van voorheen. Daar is men er kennelijk in één keer in geslaagd om het land op een verstandige manier in te delen. Ik denk dat dit in Nederland een onverstandige en ook kansloze exercitie zou zijn.

De andere klif is het risico dat je niet weet welke kant je op wil. Ik weet niet of de samenvatting van de heer Engels kritisch of ondersteunend bedoeld was. Hij sprak over incrementele aanpassingen op basis van een helder eindperspectief. Ik vond dat eigenlijk wel een mooie samenvatting van wat mijn bedoeling is: een helder eindperspectief, maar uiteindelijk stapje voor stapje. Om tussen die twee kliffen door te gaan, denk ik dat je moet voortborduren op organische ontwikkelingen. Wij hebben net een discussie gehad over de gemeentelijke schaal. Het is onmiskenbaar zo dat er al decennialang per jaar ongeveer tien gemeenten minder zijn in dit land. Dat is altijd gebeurd op basis van indelingsinitiatieven van onderop. Men kan misschien een aantal financiële beletsels wegnemen en zorgen dat het proces soepeler verloopt. Men kan misschien, door de provincie wat meer te ondersteunen in haar regisserende rol, bewerkstelligen dat knopen wat eerder worden doorgehakt. Het blijft echter een organisch proces, waarbij van de 1.500 gemeenten er nu nog 408 gemeenten over zijn. Binnenkort liggen er in de Kamer voorstellen om rond Alphen aan den Rijn een herindeling tot stand te brengen, en er zullen op dat vlak nog meer voorstellen volgen. De gedachte op lange termijn is dus dat het aantal gemeenten minder zal worden. Gemeenten hebben ook zelf het gevoel dat zij niet meer in staat zijn alle taken voor de burgers uit te oefenen en dat daarom een herindeling voor de hand ligt. Als wij dat met een stok in het zand zouden tekenen, zou dat niet productief en niet verstandig zijn en ook geen recht doen aan bijvoorbeeld de burgemeester van Dalfsen, die zegt dat zijn gemeente prima in staat is om het alleen te doen. Als men daar die mening is toegedaan en ook de burgers dat vinden, dan moet daar ruimte voor zijn.

De heer **Sörensen** (PVV): Ik vind dat de minister te snel over het voorbeeld van Denemarken heen walst. Daar is het wel gebeurd. De minister zegt dat dit in Nederland een heilloze exercitie zal zijn, maar dat geloof ik niet. In Denemarken ging het om eilanden met een eigen provinciale status, maar de mensen hebben daar toch afstand van gedaan. Zij hebben geen afstand gedaan van hun identiteit, maar van een bestuurlijke laag. Dat verschil zou duidelijk gemaakt moeten worden voor de Nederlandse bevolking. In dat geval zal het een stuk makkelijker gaan. Ik vind echt dat de minister hier te gemakkelijk overheen stapt.

Minister **Plasterk**: Ik beschouw de opmerking van de heer Sörensen als ondersteuning. Hij sprak ook over regentenconservatisme. In het verkiezingsprogramma van de PVV heb ik gelezen dat men af wil van de provinciale bestuurslaag. Ik hoop dat de PVV, als wij voorstellen doen aangaande de provinciale bestuurslaag -- dat kunnen ook voorstellen zijn om de provincies niet volledig af te schaffen -- dan geen regentenconservatisme aan de dag legt, maar zegt dat zij die voorstellen welwillend zal bezien.

De heer **Sörensen** (PVV): Natuurlijk zullen wij dat doen, maar ook de bevolking moet dat willen. De kern van de zaak is dat wij de bevolking duidelijk maken dat die bestuurlijke laag volkomen overbodig is. De bevolking mag zich daar op dat moment zelf over uitspreken, na een campagne waarin duidelijk is gemaakt dat het niet gaat om de entiteit en de identiteit van de provincie, maar om de bestuurlijke laag. Als dat lukt, staan wij erachter.

Minister **Plasterk**: Ik had niet in het PVV-programma gelezen dat men voor de afschaffing van de provincie is, maar dat men daar eerst een referendum over wil houden. Ik ben het eens met de essentie van de opmerking van de heer Sörensen dat identiteit niet samen hoeft te vallen met bestuurlijke grenzen. Mensen in Twente, 't Gooi of West-Friesland kunnen zich volledig verbonden weten met hun gebied en daar identiteit aan ontlenen, terwijl dat helemaal niet met de provinciegrens hoeft samen te vallen. Op dat punt zijn wij het eens.

De heer **Engels** (D66): Ik heb het betoog van de minister samengevat. Ik heb gezegd dat de minister in één keer de hele zaak aanpakt en daarbij een helder perspectief voor ogen heeft. De minister gebruikt dat nu om mijn betoog samen te vatten en doet alsof dat geen kritiek zou zijn. Hij heeft het programma van D66 gelezen. Daarin is heel veel steun te vinden voor het aanvankelijk in het regeerakkoord opgenomen beleid, maar ik heb daar twee problemen mee. De incrementele aanpak zorgt ten eerste ervoor dat de koersvastheid is verlaten. Dat hadden wij liever anders gezien. Men zet een koers uit in het regeerakkoord, hoe kort ook opgeschreven, maar wij vinden dat daarmee dan ook consistent aan de slag moet worden gegaan. Mijn tweede kanttekening is dat ook het eindperspectief niet helder is. Het is wel helder qua inhoud -- wij moeten toe naar een opschaling -- maar hoe wij dat gaan doen en wanneer wij dat gaan doen, is niet duidelijk. Het blijft toch een beetje vooruitschuiven. Als de minister dus zegt dat hij niet weet of mijn opmerking als steun of als kritiek was bedoeld, kan ik hem zeggen dat dit als kritiek bedoeld was.

Minister **Plasterk**: Als dit kritiek is, wil ik wel meer kritiek krijgen, want de heer Engels vat op zichzelf adequaat samen waarvoor wij staan. Wel heb ik begrepen dat de heer Engels zegt dat hij het strakker zou willen. Zonder het blauwdrukdenken

als negatief te kwalificeren, neigt hij iets meer naar het in beeld brengen van een eindplaatje. Mevrouw Van Bijsterveld zegt juist dat er te veel richting wordt gegeven en dat men zich meer moet laten leiden door wat van onderop wordt geïnitieerd. De koers die ik kies, ligt daar tussenin. Dit geldt ook voor de provinciefusie, waar ik aanstonds nog op zal terugkomen, maar eveneens voor de herindelingen bij de gemeente. Niemand stelt voor om gemeenten te splitsen. Gemeenten doen er vaak goed aan om samen te werken, bestuurlijk samen te werken of tot herindeling over te gaan. Dat is redelijk onbetwist in gemeentelijk Nederland. Toch kan het gebeuren dat gemeenten zeggen dat zij daar niet voor voelen. Zij hebben op dit punt een bepaalde vrijheid, die ik niet wil aantasten. Ik zie dit proces op natuurlijke wijze verlopen in de provincies Groningen en Noord-Brabant, waar de provincie en de gemeentebesturen de koppen nog eens bij elkaar steken om te bezien wat een verstandig eindplaatje zou zijn. Daar kan men op basis van vrijwilligheid en soms een beetje aandringen toch een eind komen. Dit lijkt mij productiever dan het door mij aangeven hoe ik het zou willen hebben.

De heer **Engels** (D66): Ik meen dat ik heel duidelijk ben geweest. De positie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op dit dossier is niet te benijden, want hij doet het bijna nooit goed. Ik heb geprobeerd dit nog eens over het voetlicht te brengen, vooral vanwege de inbreng van de SP-fractie. De minister zegt dat hij allerlei bewegingen in het land ziet, maar eerlijk gezegd zie ik die niet. Ik zie langzamerhand dat er vanwege de door mij genoemde verwatering veel meer support komt voor de benadering dat men zich op deze manier niet voelt aangesproken en zich niet herkent in de problematiek. Die drie provincies aan de Noordvleugel zijn nu een soort breekijzer om te illustreren dat het beleid eigenlijk niet kan lukken. Ik ben op dit punt heel bezorgd, hoewel ik snap op welke wijze de minister intellectueel op die methode is uitgekomen. Wij zijn nu al tientallen jaren bezig en ik vraag mij af of wij in deze kabinetsperiode nog stappen zullen zetten. Ik betwijfel langzamerhand of de manier waarop het kabinet inzet ergens toe leidt. De vraag stellen is hem beantwoorden; ik ben bang dat dit niet zal lukken. Dat is mijn grote zorg. Sommigen zullen hopen dat het niet gebeurt, maar ik denk dat wij wel een paar stappen vooruit moeten zetten. Ik ben zo bang dat de minister met goede bedoelingen toch niet uitkomt waar hij zou willen uitkomen, wat wij zouden toejuichen.

Minister **Plasterk**: Ik dank de heer Engels voor zijn steun, want zo ervaar ik zijn bijdrage wel. Voor het verbeteren van het bestuur, in het belang van de mensen, zullen wij steun moeten hebben, ook in de beide Kamers, gebaseerd op open overleg met de diverse betrokkenen. Alle herindelingsprocedures gaan daarvan ook uit. In de Tweede Kamer zijn net wetsvoorstellen aangaande gemeentelijke herindeling in Friesland en rond Alphen aan den Rijn met brede steun aangenomen. Binnenkort komen de Krimpenerwaard en 't Gooi aan de orde. Over de gemeentelijke herindelingen ben ik niet pessimistisch en ook over de provincies ben ik niet pessimistisch.

De heer **Koole** (PvdA): De minister zegt dat er geen sprake is van een blauwdruk, maar wel van een perspectief waarbij men incrementeel naar een bepaald einddoel gaat. Ook als men incrementeel, organisch iets laat ontwikkelen, waarbij men wil dat het een bepaalde gewenste richting uitgaat, moet men toch ongeveer een eindbeeld voor ogen hebben. Wat is dan het eindbeeld volgens de minister? Als dat geen van bovenaf opgelegde blauwdruk van 100.000-plus is, zoals de minister heel duidelijk heeft gemaakt, wat is dan wel het einddoel of het perspectief voor die incrementele stappen?

Minister **Plasterk**: Het perspectief wordt gevormd door gemeenten die naar het oordeel van het gemeentebestuur, maar ook van de burgers die daar wonen, in staat zijn om de complexe taken van de gemeenten effectief uit te voeren. Voorheen was het beeld dat elke woonkern in principe samenviel met een gemeente. Er was een periode dat elk dorp een gemeente was. Dat is allang niet meer het geval. Wij hebben veel landelijke gemeenten die uit verschillende woonkernen bestaan. Wij zien een natuurlijke beweging, op zichzelf een rationele beweging, dat gemeenten zichzelf weleens op het hoofd krabben, bijvoorbeeld in Groningen. Daar vragen 23 gemeenten zich af of zij hun taken met 23 gemeenten moeten blijven doen, dan wel met een kleiner aantal. Dat loopt redelijk harmonisch. Dat wil niet zeggen dat elke gemeente het er op voorhand al mee eens is, maar mijn einddoel is dat men zegt: we kunnen allemaal onze taken aan. Ik wil er inderdaad niet een getal op plakken. Dat zeg ik ook in reactie op een vraag van de heer Thissen.

Ik had gezegd dat ik apart zou terugkomen op de schaalgrootte, maar ik kan het onderwerp ook nu aan de orde stellen. De heer Thissen stelde de wetenschappelijke vraag wat de optimale grootte van een gemeente is. Ik wil elke indruk wegnemen dat groter altijd beter is. Dat vind ik nadrukkelijk niet. De heer Thissen verwees naar wetenschappelijk onderzoek. Er is veel wetenschappelijk onderzoek beschikbaar. Ik was bijvoorbeeld onder de indruk van een onderzoek waarin men keek naar de kosten van Europese Parlementsverkiezingen per hoofd van de bevolking. Het gaat puur over de uitvoering; hoe kun je zoiets als een verkiezing efficiënt organiseren? Er bleek een U-kromme uit te komen: voor kleine gemeenten was het duur, grotere gemeenten kregen schaalvoordelen. Ergens tussen de 5.000 tot 100.000 inwoners was het lager en daarna kwamen er kennelijk coördinatiekosten bij en werd het weer duurder. Het zal ook per taak verschillen. Onderzoek loopt uiteen over de vraag wat het optimum is. Bovendien gaan veel onderzoeken waarnaar wordt verwezen alleen maar over de vraag of het goedkoper is. Strikt genomen zijn er een teller en een noemer, namelijk hoeveel

diensten verschaf je en hoeveel kosten staan ertegenover. Dat is heel moeilijk om in beeld te brengen. Het is logisch als gemeentes na een fusie al hun geld nog steeds besteden, maar het zou kunnen dat ze dit geld dan besteden aan dingen waardoor het leven van burgers beter wordt. Dat moet je eigenlijk meenemen.

Ik kan dus heel goed leven met de conclusie dat het per geval beoordeeld moet worden. De schaalvoordelen zitten meer in een traject tussen 500 en 50.000 burgers dan dat het daarna nog dramatisch toeneemt. De gemeente Amsterdam is bijvoorbeeld tien keer zo groot als de gemeente Leiden. Je kunt echter niet zeggen dat de ene gemeente beter bestuurd wordt dan de andere, het zijn naar aard en samenstelling gewoon heel andere gemeenten. Ik wil dus niet dat gedacht wordt dat ik altijd voor opschaling ben. Dat is namelijk niet het geval. Men moet de taken goed kunnen uitvoeren en kan daar zelf een goed oordeel over vellen. Wel zeggen veel gemeentebesturen: zeker als er taken bijkomen, zijn we met 5.000 inwoners en het aantal ambtenaren dat erbij hoort, niet meer in staat om die taken volledig uit te voeren.

Dan komt de discussie die de Kamer vanmiddag ook heeft gevoerd over het verlengd lokaal bestuur en het democratische gat dat ontstaat. Volgens mij hebben de heer Engels en anderen daarop gewezen. Als taken worden uitgevoerd op een niveau dat niet correspondeert met een democratische bestuurslaag, is er automatisch een democratisch deficit. Als een taak op een bepaald schaalniveau ligt, maar het bestuur op een lager schaalniveau ligt, kun je voor de constructie van een centrumgemeente kiezen waarbij anderen een taak kopen. Als men dat in Friesland doet en men in Leeuwarden taken koopt, hebben eigenlijk alleen maar de inwoners van Leeuwarden zeggenschap over de invulling ervan en betaalt de rest een tarief over de manier waarop de taken worden uitgevoerd.

Het alternatief is een samenwerkingsconstructie. Ik herinner me de tijd dat ik in het energiebedrijf Rijnland met een gemeenschappelijke regeling in het bestuur zat. Ik heb dat echter niet als een ideaalbeeld van democratie ervaren. Ik zat vanuit de gemeente Leiden samen met iemand van GroenLinks, iemand van het CDA, iemand van de VVD en mensen van nog een paar andere partijen in het bestuur, maar vanuit Noordwijk kwam alleen de burgemeester. Dat bonte gezelschap was dan de raad voor het energiebedrijf. Dat is een getrapte vorm van democratie. Het is dus niet helemaal ideaal, maar het enige alternatief zou een schaalvergroting zijn. Dat heeft ook nadelen, zoals wij zojuist besproken hebben.

De heer **Koole** (PvdA): De schaalvergroting en de discussie over de hulpconstructies raken elkaar. Ik begrijp dat 100.000-plus inwoners niet in graniet gegoten is; dat is niet het einddoel. De minister aarzelt om getallen te noemen, maar zei dat het effect tussen de 500 en 50.000 inwoners toeneemt en daarna niet meer zo veel. Ik begrijp dat de minister zegt dat de regering zelf niets hoeft te doen aan het autonome proces dat al jaren gaande is. Er zijn steeds minder gemeenten en er is sprake van opschaling. We zijn van 1.000 naar 400 gemeenten gegaan en die ontwikkeling gaat door. Dat proces accepteert de regering. Alleen als het tot problemen leidt, faciliteert het kabinet fusies door bijvoorbeeld de problematiek van het verlies van de vaste voet bij fusies aan te pakken. Het is dus niet veel meer maar ook niet veel minder dan het faciliteren van fusieprocessen die er altijd al zijn en die misschien nu, onder druk van de decentralisaties, zullen versnellen. Dat is de logica waar ik in mijn betoog over sprak.

Minister **Plasterk**: Dat is een correcte samenvatting, maar de knoop doorhakken hoort daar soms ook bij als je het echt in beeld hebt. Dan moet het zus of zo; er is altijd wel iemand ongelukkig, dus laten we het maar zo doen. De Kamers der Staten-Generaal zijn daar altijd bij, want het is altijd een wetsvoorstel. Met die toevoeging, vind ik dat de heer Koole een goede samenvatting van de bedoeling van de regering geeft.

Ik heb de thema's gehad die ik over de hele breedte wilde behandelen. Ik zal nu de vragen van de afzonderlijke sprekers beantwoorden.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ik heb een vraag over de combinatie van de decentralisatieoperatie en de gemeentelijke opschaling. De minister heeft gezegd dat hij gemeenten niet wil dwingen, maar er kan natuurlijk wel een financieel steuntje in de rug zijn. Misschien leiden decentralisatieoperaties daar ook toe. Een van de achtergronden van de decentralisatieoperatie is juist het dichterbij de burger brengen van voorzieningen. Bij een opschaling komen voorzieningen echter weer verder van de burger af te staan. Misschien kan de minister even op deze incongruentie ingaan.

Minister **Plasterk**: Wat mevrouw Van Bijsterveld signaleert is terecht. Je kunt het een paradox noemen: door taken zo dicht mogelijk naar de burger toe te brengen, naar de eerste bestuurslaag, komen daar zo veel taken terecht dat die niet meer in staat is om die taken uit te voeren in de grootste kleinschaligheid van 5.000 inwoners per gemeente. Daardoor zal de druk tot herindeling toenemen waardoor de eerste bestuurslaag net weer iets verder van de burger af komt te staan. Dat is ook de reden waarom ik in hoofdstuk 1 van mijn nota uitgebreid ben ingegaan op de lagen onder de eerste bestuurslaag. In woonkernen van grotere landelijke gemeenten wordt door vormen van burgerinitiatieven bijvoorbeeld het dorpshuis weer in ere hersteld.

Dat is meteen ook een antwoord op een vraag van de heer De Lange. Hij sprak kritisch over dorpen en wijkraden. Hij zei dat hij uit ervaring sprak. Daarvoor bestaan veel verschillende modellen. Soms wordt er gekozen. Er zijn 2.000 dorps- en wijkraden in Nederland, dus het is kennelijk een populaire constructie. Laatst is er op een ledendag van de Partij van de Arbeid uitgebreid gesproken over dorps- en wijkraden en was men

kritisch omdat soms een of twee mensen de boel domineren. Misschien hebben die mensen ook eigenbelangen. Ik wil het dus niet verheerlijken. Er zijn ook andere vormen van burgerinitiatieven die niet per se aan de geïnstitutionaliseerde raden verbonden zijn. Dan zeggen mensen: we willen een ijsbaan in het dorp, laten we met een aantal mensen de koppen bij elkaar steken en met ondersteuning van de gemeente iets realiseren. Dat hoeft niet per se aan een geïnstitutionaliseerde dorp- of wijkraad te hangen. Er zijn ook veel plekken waar dat soort raden wel degelijk naar tevredenheid van mensen werken.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): De minister noemt het een paradox en dat is volgens mij terecht. Een aantal van de zaken die worden gedecentraliseerd komen misschien weer verder van de burger af te staan. Natuurlijk zijn er altijd kleinschalige initiatieven die dichtbij de burger kunnen staan. Misschien is dat nu ook al het geval. Misschien gaat het dan niet echt om de uitvoering van overheidstaken en -bevoegdheden, zoals bij de decentralisaties, maar om leuke initiatieven zoals het bouwen van een dorpshuis of het aankleden van een bepaalde straat en dergelijke. Dat is echter iets wezenlijk anders dan harde taken en bevoegdheden op terreinen die cruciaal zijn voor de burger.

Minister **Plasterk**: Het verschil tussen overheidstaken en leuke initiatieven is niet zo scherp. Ik kom bij veel projecten voor stadsvernieuwing of wijkvernieuwing. Dat was in de jaren zeventig een klassieke gemeentetaak, maar nu steekt men zelf de handen uit de mouwen. Dat wordt soms "de doedemocratie" genoemd. Het begrip "democratie" heeft te maken met situaties waarin het volk de macht heeft. In dit geval wordt echter niet iemand als vertegenwoordiger aangesteld, maar nemen mensen zelf iets ter hand. Met een lichte ondersteuning van de gemeentelijke overheid kan men dan dingen doen die voorheen een gemeentelijke taak waren. Ik noem bijvoorbeeld het exploiteren van een dorpshuis of het organiseren van een leescafé of andere activiteiten. Er is gelukkig een groot grijs gebied tussen een harde overheidstaak en een leuke buurtactiviteit. We zien veel nieuwe dingen ontstaan. Ik vind dat waardevol en mevrouw Van Bijsterveld volgens mij ook.

Ik ben toe aan de beantwoording van de andere vragen van mevrouw Van Bijsterveld. Nee, laat ik eerst het onderwerp van de provinciefusie apart behandelen. Daarvoor geldt hetzelfde als wat wij bij de veranderingsmodellen hebben besproken. Ik vind dat wij niet op de vierkante kilometer een kaart van Nederland moeten tekenen en zeggen hoe die het beste kan worden ingedeeld. Ik vind dat wij op een organische manier moeten voortwerken op initiatieven die eerder zijn genomen. Daarom heb ik in de nota vrij uitgebreid geciteerd uit een heel lange geschiedenis van onderzoeken, commissies en adviezen die uit brede kring komen. Niet voor niets zijn alle auteurs vermeld. De heer Van de Donk heeft bijvoorbeeld in de commissie-Geelhoed geadviseerd om tot provinciefusie te komen. Er werd gezegd dat het snel moest gebeuren en dat het acuut was dat het gebeurde.

Dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat door mijn voorganger, minister Donner, een voorstel ter tafel is gebracht voor een Randstadprovincie, waarin meer dan de helft van de Nederlanders zou wonen, zo'n acht miljoen. Ik was daar niet voor en ben er nog steeds niet voor. In de context van die discussies, van het Berenschot-rapport, van de commissie-Kok en van de commissie-Geelhoed, is altijd al gezegd dat je ook zou kunnen kiezen voor een noordvleugelprovincie en een zuidvleugelprovincie, de provincie Zuid-Holland. Het kabinet kiest daarvoor. Het is een ontwikkeling na een traject waarmee wij al meer dan tien jaar bezig zijn. Wij moeten die knoop eens doorhakken, want de argumenten zijn echt uitgebreid gewisseld.

Het leidt helemaal niet tot een megaprovincie. Na de fusie zullen Noord-Holland, Utrecht en Flevoland 4,3 miljoen inwoners hebben, terwijl Zuid-Holland er 3,5 miljoen heeft. Het is dus eigenlijk dezelfde orde van grootte wat het aantal inwoners betreft. Zo mega of super is dat niet. De reden daarvoor is niet dat groter beter is. Als je naar al die rapporten kijkt en de taken van het middenbestuur beschouwt, zoals ruimtelijke ordening, regionale economie, natuur- en milieubeleid en verkeer in samenhang met ruimtelijke ordening, is het evident dat mensen in een daily urban system zitten van Almere, Utrecht en Amsterdam. Mensen wonen in Almere en werken massaal in Amsterdam. Het percentage geboren Amsterdammers is in Almere hoger dan in Amsterdam. In Almere is het 32% en in Amsterdam 28%. In elke context is het één samenhangend gebied.

Dat geldt ook voor het Markermeer of voor het plassengebied tussen Utrecht en Noord-Holland, de Vinkeveense Plassen, de Ankeveense Plassen en de Loosdrechtse Plassen. Het is één waterschap, maar het zijn twee provincies. Het geldt tevens voor het denken over de grote verkeersstromen, zoals de haven van Amsterdam, de luchthavens Schiphol en Lelystad met de plannen die er liggen. Het is logisch en verstandig om vanuit de taken te redeneren en het samen te doen.

Dat staat in deze nota niet in detail uitgewerkt, want de nota duidt slechts het voornemen aan. Om dat voornemen in beraad te nemen, is er een herindelingsprocedure gestart. Ik heb net drie maanden van de open overlegfase achter de rug. Dat heeft gisteren geleid tot het indienen van een conceptwetsvoorstel met een memorie van toelichting, waarin de inhoudelijke argumenten staan. Nu start de zienswijzeprocedure en kan eenieder, elke gemeentebestuurder, burger of provinciale bestuurder die er een opvatting over heeft, een zienswijze geven. Dan komen wij met een wetsvoorstel en dat komt in de Tweede en Eerste Kamer.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Juist de manier waarop de minister hier een toelichting geeft, illustreert precies de onrust en de kritische beschouwingen in deze Kamer. De minister zegt dat

er zo veel rapporten zijn en dat de steden op elkaar aangewezen zijn. Het is allemaal globaal en uit de losse pols. Verscheidene sprekers hebben opgemerkt dat de commissies verschillende opdrachten hebben gehad en verschillende analyses maken. De Holland Acht en het rapport-Kok gingen in op de economische positie van de Randstad. Het rapport-Geelhoed ging over het middenbestuur, over provincies als zodanig. Het zijn rapporten van verschillende strekking en bedoeling. De minister zet die allemaal in één rij en vindt het logisch dat wij onderhand deze stap zetten. De commissie-Geelhoed heeft ervoor gepleit om een verdieping te geven en om stevige argumentatie te geven. Daarvoor zou een staatscommissie nodig zijn. Dat vind ik eigenlijk nog steeds. Het is geen gewogen argumentatie voor deze uitkomst.

Minister **Plasterk**: De heer Kuiper heeft gelijk dat ik dit punt licht behandel. De bedoeling van het debat van vanavond is niet om het wetsvoorstel in extenso te bespreken. Dat zou niet juist zijn. Het wordt nu ter consultatie gelegd. Pas als de zienswijzen er zijn, komen wij met een definitief voorstel naar de Kamer. Dat gaat eerst naar de Tweede Kamer en als het daar wordt aangenomen, gaat het naar de Eerste Kamer. Dat is het moment waarop wij alle inhoudelijke argumenten in detail bespreken. Het was niet mijn bedoeling om nu in extenso in te gaan op alle argumenten die ten grondslag liggen aan deze ene fusie. Wij spreken hier over het binnenlands bestuur in bredere zin. Ik wil straks nog ingaan op de vragen die zijn gesteld door de heer Engels en anderen over wat de bedoeling met de rest is.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): De aanleiding voor dit debat is geweest dat er ingrijpende veranderingsvoorstellen zouden komen voor de provincies. Daarom wilden wij een goed stevig debat met de minister voeren. Wij willen er niet gemakkelijk overheen gaan. Natuurlijk geven wij de minister de ruimte om het wetsvoorstel in te dienen. Dat moet de goede parlementaire procedure volgen, maar de zorg van mijn fractie is dat er niet de goede argumentatie voor de hele operatie -- het gaat uiteindelijk over de vijf landsdelen -- aan ten grondslag komt te liggen en dat wij uiteindelijk niet de goede keuzes kunnen maken.

Minister **Plasterk**: Ik hoop dat de heer Kuiper zijn oordeel over de argumentatie geeft als de volledige argumentatie ter tafel ligt. Dat is in deze nota niet het geval. Deze nota reageert op het breed aangenomen verzoek van de SP-fractie om de voornemens uit het regeerakkoord nog eens in samenhang te presenteren.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Een eerste blik op het wetsvoorstel leert dat het type argumenten dat daarin wordt gegeven, overeenkomt met wat de minister nu zegt. In het wetsvoorstel staat dat wij heel veel rapporten hebben gezien en dat wij onderhand maar eens iets moeten doen.

Minister **Plasterk**: Dat staat er niet. Er staat in de memorie van toelichting en in de bijlagen een uitgebreid overzicht van de inbreng die in de open overlegfase door deze en gene is gepleegd. Vervolgens wordt daar per hoofdstuk en per thema nader op ingegaan.

De heer **Koole** (PvdA): Wij gaan over het wetsvoorstel spreken als het voorligt. De minister heeft gezegd dat het logisch is dat wij knopen doorhakken, dat er allerlei rapporten zijn geweest en heeft verwezen naar het daily urban system, netwerken enzovoort. Een en ander leidt ertoe dat je een keer een knoop moet doorhakken. De minister noemt zelf vrij concrete zaken. Gisteren zag ik de minister bij de presentatie een plaatje van de drie provincies tonen. Dat zou uit het rapport van het Ruimtelijk Planbureau komen. Daar staat het plaatje echter niet in. Het is een combinatie van twee plaatjes uit het rapport van het Ruimtelijk Planbureau. Het ene plaatje is van Noord-Holland en Flevoland en het andere is van Utrecht. Die zijn samengevoegd tot de provincie die nu is voorgenomen.

Mijn punt is het volgende. De minister zegt dat alles samenvalt in een daily urban system en dat het dus logisch is dat de schaal zich daaraan aanpast. Dat is volgens de plaatjes niet het geval. In het daily urban system zitten Utrecht, Den Haag en Haarlem, maar West-Friesland en de Noordoostpolder niet. Er zijn misschien goede redenen om de provincies samen te voegen, maar die vallen niet allemaal samen. Wij spreken hier vandaag niet over het concrete voorstel, maar toch ook wel. De vraag is wat er nu achter het streven zit om uiteindelijk naar vijf landsdelen te gaan, want dat is volgens mij nog steeds niet duidelijk. Zijn dat dit soort overwegingen? Leiden die automatisch tot die vijf landsdelen? Wat is de urgentie? Waarom is dit urgenter dan iets anders? Ik duik hiermee niet in de concrete kwestie. Dit soort algemene vragen mogen wij stellen in een algemeen debat over waar wij met de bestuurlijke inrichting van het land naartoe gaan, volgens mij.

Minister **Plasterk**: Absoluut. Ik ben het ermee eens dat wanneer je het land opnieuw zou indelen en je de nadruk zou leggen op het aspect van de daily urban systems, je wellicht, naar de provincie Noord-Holland kijkend, tot de conclusie kunt komen dat de Kop van Noord-Holland misschien weer een heel andere positie heeft dan de zuidelijke helft van Noord-Holland. Als je Nederland met de stok in het zand opnieuw zou indelen, zou je waarschijnlijk ook weer tot heel andere conclusies komen. Dat Almere, Amsterdam en Utrecht sterk op elkaar gericht zijn in dit specifieke concept, is wat daar wordt beargumenteerd. Dat zou ik overeind willen houden.

Ik was overigens nog niet helemaal door dit onderwerp heen. Ik was nog niet toegekomen van de vragen van de heer Koole en anderen over het perspectief van de rest van het land en de vraag waar de urgentie vandaan komt. Juist vanuit het zoeken naar een middenweg tussen organisch doorgroeien op basis van wat er al is en het

perspectief van waar je uiteindelijk naartoe wilt, is het in de Randstand urgent om dit te doen. Dat wordt geïllustreerd door rapporten die door de commissie-Kok en alle andere in de afgelopen tien jaar zijn opgesteld. Daarin staat dat het eigenlijk zo langzamerhand een moeilijk werkbare situatie is geworden in de huidige indeling. Voor de rest van het land is maar de vraag hoe de urgentie wordt ervaren. Daar is men niet in het stadium waarin men tien jaar geleden in de Randstad al was. Ik hoor overigens wel geluiden, bijvoorbeeld vanuit Groningen en Drenthe, dat men best openstaat voor initiatieven. Daarom heb ik al met de Tweede Kamer afgesproken dat ik ook daar dat proces wil entameren. Ik wil een ronde langs de velden maken -- ik heb daar ook over gesproken met het IPO -- om eens in kaart te brengen hoe men er tegenover staat. Ik heb er wel bij gezegd dat dit kabinet in deze kabinetsperiode geen ander herindelingsvoornemen heeft dan hetgeen nu voorligt, om de reden die ik zojuist heb gegeven.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Ik kom nog even terug op de fusie van de drie Noordvleugelprovincies, zoals ik ze maar zal noemen. De minister zei dat het eigenlijk gewoon een heel logisch stap is, dat het logisch is dat hij tot deze conclusie is gekomen. Hij wees erop dat er al een hele voorgeschiedenis is, gezien alle rapporten. Als dat zo is -- ik betwijfel dat -- hoe kijkt de minister dan aan tegen de enorme weerstand die er is vanuit de provincies? Hoe verklaart hij die tegenstand bij de provincies, bij het IPO en bij de burgers? Is dat een soort conservatisme of hebben zij misschien toch steekhoudende argumenten om er anders over te denken?

Minister **Plasterk**: Wij moeten ermee oppassen om de opvattingen uit de provincies als enorme tegenstand neer te zetten. Het verschilt per provincie. Binnen de provincies scheelt het aan wie je het vraagt. Als je het in de provincie Noord-Holland op het provinciehuis vraagt of aan het gemeentebestuur van Alkmaar, Hoorn of Amsterdam, kun je verschillende antwoorden krijgen. Dat geldt ook in de provincie Utrecht en in de provincie Flevoland. Daarnaast zijn er verschillen tussen provincies. Je ziet vaak dat de kleinste fusiepartner wat huiveriger is dan de grotere. Zelfs in de provincie waar de commissaris van de Koning en gedeputeerden actief actie voeren, blijkt uit een recente peiling dat de meerderheid van de bevolking er niet tegen is. Er is ook geen meerderheid voor, overigens. De grote meerderheid zegt niet door de argumenten overtuigd te zijn, meer te willen weten of er niet zo mee bezig te zijn. Dat is voor het middenbestuur niet zo verwonderlijk. Het tast het middenbestuur ook niet aan.

Je hebt de eerste bestuurslaag met veel burgercontacten. Voor de planvorming heb je voor een aantal taken een essentiële rol voor het middenbestuur tussen het lokaal bestuur en het Rijk. Als je op straat gaat vragen of mensen weten wie de commissaris van de Koning is of wie de gedeputeerde is, krijg je ook andere antwoorden dan wanneer je vraagt naar de burgemeester of de minister-president. Dat geeft aan dat er een zekere afstand is. Ik vind die op zichzelf niet bezwaarlijk. Je kunt dus ook niet zeggen dat de peilingen onder de bevolking een grote weerstand laten zien. Dat is overigens ook niet het geval bij de provinciale bestuurders. In Noord-Holland en in Utrecht zeggen veel mensen dat zij zich nog een oordeel moeten vormen. Dat geldt ook voor sommige politieke stromingen in Flevoland. Als je met natuur- en milieuorganisaties, met ondernemersorganisaties, met gemeentebesturen en met burgers praat, dan krijg je ook weer andere antwoorden dan als je het aan de provinciebestuurders vraagt.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik zag gedurende het antwoord van de minister de heer Engels steeds moeilijker kijken. Ik wil even terugkomen op wat de heer Engels zei en wat de minister als leidraad voor zijn beleid neemt: incrementele stappen met een helder geformuleerd einddoel. Dat was waar de minister zich op liet aanspreken. Wat is nu het einddoel van het plan met de Noordvleugel? Ik bedoel niet zozeer dat er een fusie plaatsvindt tussen die drie provincies. Wat is nu het achterliggende einddoel wat betreft inhoud en samenstelling van ons provinciaal bestuur? Zijn die landsdelen het einddoel? Of heeft de minister het einddoel losgelaten?

Minister **Plasterk**: Het einddoel is een slank, maar effectief middenbestuur dat in staat is om de taken die voor het middenbestuur voorliggen, dus ruimtelijke ordening en verkeer, natuur- en milieubeleid en regionaal economisch beleid, uit te voeren op een verstandige en efficiënte manier. Dat is het einddoel.

De heer **Vliegenthart** (SP): Aan welke vorm denkt de minister dan? Dit is echt geen antwoord op de vraag die ik heb gesteld. Ik heb gevraagd wat het einddoel is. Dan moet er toch enige vorm bij komen. De minister heeft het over de vorm de Noordvleugel. Vervolgens heeft hij het over een slank, adequaat en daadkrachtig middenbestuur. Dat vind iedereen in deze Kamer waarschijnlijk een goed idee. De vraag is welke vorm de minister er dan voor kiest.

Minister **Plasterk**: Dit is nu klassiek structuurdenken, dat het einddoel per se een kaart met territoria moet zijn. Mijn einddoel is een efficiënt middenbestuur. Ik vind dat je -- het is misschien postmodern, maar dan zij dat zo -- naar de taken moet kijken en naar de uitvoering ervan. Die moeten op maat zijn. Dat kan in het ene deel van het land anders uitpakken dan in het andere. Daar zit ook het aspect van wat wij noemen "processuele verantwoordelijkheid" en rechtvaardigheid in, waarbij mensen een rol spelen in het proces. Ik denk dat dit proces, dat in de Randstad al meer dan tien jaar wordt doorlopen, in de rest van Nederland ook zijn ruimte moet krijgen.

De heer Vliegenthart probeert mij een uitspraak te ontlokken over het aantal landsdelen

dat ik wil hebben. Vervolgens zegt hij: daar ben ik tegen. Dat is ook niet waar ik op uit ben.

De heer **Vliegenthart** (SP): De minister kan mij alles in de schoenen schuiven, maar wij spreken vandaag over zijn plannen. Hij spreekt nu een heel vaag idee uit van wat hij uiteindelijk wil. Iedereen in dit huis zal het daar grosso modo wel mee eens zijn. Van de heer Engels, die mij in de eerste termijn escapisme verweet, tot de SP aan toe. Daar kunnen wij geen discussie over voeren. Dan moet er toch ergens vorm en inhoud aan worden gegeven waarover wij een afweging kunnen maken, een begin van een samenhangende analyse? De minister zegt min of meer op basis van een paar gemeenplaatsen dat hij met een Noordvleugel begint. Dat is geen argumentatie. Dat is volgens mij een hoop lucht de lucht in gooien en dan zeggen: zoek het maar uit, Kamer.

Minister **Plasterk**: Ik deel niet dat de uitkomsten van dikke stapels rapporten en de tien of vijftien jaar discussie die er al speelt in de Randstad over het vormen van een Randstadprovincie die ik heb samengevat, kunnen worden aangeduid als gemeenplaatsen. Ik heb al gezegd dat het voorstel van het CDA en de VVD dat concreet ter tafel lag over het vormen van een Randstadprovincie niet mijn voorstel is. Ik vind dat geen verstandig voorstel. Het is een structuur die een onevenwichtigheid aanbrengt in het middenbestuur. Het maakt het overigens ook onmogelijk om de rest van provinciaal Nederland op een verstandige manier daarmee in evenwicht te brengen. Een Noordvleugelprovincie met 4,3 miljoen inwoners vind ik op zichzelf helemaal niet onevenwichtig. Ik denk inderdaad -- daar doelden de heer Engels en anderen ook op -- dat wij ook moeten kijken wat in de rest van Nederland de beste manier is om het middenbestuur te organiseren.

De heer **De Lange** (OSF): Ik wil de abstractie maar even de abstractie laten en heel concreet spreken over de Noordvleugelprovincie. Ik heb zelf de overtuiging dat die nooit zal vliegen, maar dat is mijn kijk op de zaak. Ik wil eens kijken naar de manier waarop de minister alle bezwaren die zijn aangevoerd, bagatelliseert. Een ander woord kan ik daar niet echt voor bedenken. De afgelopen weken hebben mijn telefoon en mijn mailbox niet stilgestaan. Ik kreeg berichten van bestuurders die allemaal, inderdaad op hun eigen manier, heel grote bezwaren hadden tegen het voorstel. Het is waar dat niet alle bezwaren precies tot dekking worden gebracht met andere bezwaren. De bezwaren waren in alle gevallen enorm. Er zijn geen uitgebreide onderzoeken geweest onder burgers, althans op dit moment, waar wij uitgebreid aan kunnen refereren. De signalen wijzen er echter op alle manieren op dat de weerstanden hiertegen heel groot zijn en dat die groter zijn naarmate de provincies kleiner zijn. Ik denk toch niet dat wij de discussie moeten voeren op het niveau van dat het allemaal wel meevalt, dat ze niet allemaal hetzelfde bedoelen, maar dat ze misschien allemaal wat moois bedoelen ten aanzien van de plannen. Als wij een grote gemene deler kunnen definiëren, is het dat zowel bij de bestuurders als bij de bevolking de weerstanden heel groot zijn. We kunnen lang twisten over de vraag hoe groot ze precies zijn, maar dat ze groot zijn, lijkt mij heel weinig twijfel te lijden.

De **voorzitter**: Ik wil u er wel allemaal op wijzen dat u nog een tweede termijn hebt. Er worden nu heel veel standpunten vastgelegd, maar ik verzoek u de interrupties zo beknopt mogelijk te houden. Daarna kunt u de tweede termijn gebruiken.
**

De heer **Thissen** (GroenLinks): Weerstand is een ding, maar waarop baseert de minister dat -- in het geval van het concrete voorstel over de Noordvleugel -- die versterkte provincie, dat versterkte landsdeel met een enorm aantal inwoners het op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur en milieu en verkeer en vervoer beter zal doen dan de huidige provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht?

Minister **Plasterk**: Om de reden die ik zojuist ook kort aanduidde, maar ik wil met alle plezier op al die onderwerpen ingaan. Dan moeten we over het Markermeer gaan praten of over de luchthaven Schiphol en Lelystad of over het woon-werkverkeer tussen Amsterdam en Almere. In de provincie Flevoland wonen 400.000 mensen. De helft daarvan woont in Almere. Van de andere helft woont bijna de helft in Lelystad. Dan zijn er nog vier gemeenten over: Urk, Noordoostpolder, Dronten en Zeewolde. Daarboven zit dan al een provinciale bestuurslaag. Die zit er vrij dicht op. Dan kan het best zijn dat de provinciale bestuurders geen centje pijn hebben omdat de provincie prima te besturen is, maar de grotere vraag is of wij een middenbestuur op de schaal van een provincie van 400.000 inwoners -- waarvan de helft in Almere woont en de andere helft voor een groot deel in Lelystad -- moeten organiseren in dit land, dat een taak heeft tussen die groter geworden gemeenten en het Rijk. Of kunnen we beter naar de aard van de problematiek kijken, dat wil zeggen ruimtelijke ordening, verkeer, vervoer, natuur en milieu en bezien op welk bestuursniveau we dat nu het beste kunnen aanpakken? Dan is het raar dat in het Markermeer de grens tussen Noord-Holland en Flevoland loopt en dat in het plassengebied de waterschappen hebben besloten om te fuseren, omdat ze een samenhangend gebied zien voor waterkwaliteit, natuur en milieu, economische ontwikkeling, wonen en bouwen, terwijl er zo'n provinciale grens doorheen loopt. Dan is het raar dat het woon-werkverkeer en het internationale luchtvaartverkeer bij verschillende provincies zijn ondergebracht. Ik zou graag bij gelegenheid op elk van die argumenten doorgaan en proberen de heer Thissen ervan te overtuigen dat je, wanneer dat middenbestuur effectief wil zijn en voor de burger de zaken wil uitvoeren, dat ook moet laten samenvallen met de taken die er voor dat middenbestuur liggen.

Er zijn op dit punt nog een aantal belangwekkende opmerkingen gemaakt. Er werd gezegd dat Bretagne allang geen bestuurlijke eenheid meer is, maar toch nog steeds "Bretagne" heet. Wat mij betreft, zal dat ook na de provinciefusie gelden voor Het Gooi, de Utrechtse Heuvelrug, voor de polders en voor alle regio's waar men een sterk gevoel van identiteit heeft. De heer Sörensen zei dat het gevoel van identiteit helemaal niet hoeft samen te vallen met de bestuurlijke structuur, waar een provinciehuis en provinciale bestuurders aan gekoppeld zijn.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft gevraagd naar de bezwaren die vanuit Flevoland zijn ingebracht ten aanzien van de herindelingsverkiezingen. Dat is een goede vraag. Ik heb de punten er nog even op nageslagen. Het zijn allemaal varianten op het thema dat het jammer is dat je twee verkiezingen moet houden. Dat vind ik ook. Dat was ook de reden waarom ik aanvankelijk zei dat ik het liefst dit traject zo zou willen doorlopen, dat we bij de verkiezingen voor Provinciale Staten in 2015 een keer verkiezingen kunnen houden voor de heringedeelde provincie en dan ook meteen indirect natuurlijk ook voor de Eerste Kamer. Maar juist in Flevoland waren het onder meer de provinciale bestuurders die mij zeiden dat ik dat niet moest willen. Zij waren best bereid om mee te denken over dit traject, maar niet in dit tempo. Dat was voor de ambtelijke organisatie en de politieke partijen niet goed. Zij gaven er de voorkeur aan dat ik dat wat rustiger aan deed. Daar heb ik gehoor aan gegeven, want ik vind het ook geen onredelijk argument. Het kwam op veel plaatsen naar boven. Het leidt er inderdaad toe dat we wettelijk vastgelegd in 2015 verkiezingen van Provinciale Staten hebben. Dat is altijd bij herindelingen. Daarna moet je nog een keer een herindelingsverkiezing houden. Die zijn dan niet meer relevant voor de samenstelling van de Eerste Kamer -- het is niet anders -- en het brengt een aparte verkiezing met zich mee. Ik vind het niet ideaal, maar het is eenmalig. Nogmaals, het is het gevolg van het feit dat ik gehoor heb gegeven aan de geluiden die ik onder meer in Flevoland maar ook in andere provincies heb gehoord om een wat rustiger tempo te kiezen.

Tegelijkertijd wil ik het tempo niet te rustig maken, want met de heer Engels en anderen zeg ik dat anders zorg ontstaat of het allemaal nog wel doorgaat. We moeten dit traject verantwoord doorlopen, zo vlot als het kan, maar zo rustig als het moet.

De heer **Vliegenthart** (SP): Ik heb nog een concrete vraag met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer. Hoe waarschijnlijk acht de minister dat we op een gegeven moment een regering hebben die eerst de ene verkiezing heeft gehad met daarna de samenstelling van de Eerste Kamer, vervolgens een nieuwe herindelingsverkiezing heeft, waarna zij à la Kuyper in 1905 zegt de Eerste Kamer te ontbinden en die opnieuw te laten kiezen door de nieuwe superprovincie in de nieuwe samenstelling. Is dat een reële optie?

Minister **Plasterk**: Nee, dat lijkt mij een uiterst irreële optie. De Provinciewet zegt ook dat een herindelingsverkiezing de zittingsduur van de Eerste Kamer niet beïnvloedt, niet verandert. Dat betekent dat de Eerste Kamer, zoals die wordt vastgesteld op basis van de verkiezingen van 2015, de volledige zittingsduur heeft. Dat laat natuurlijk onverlet dat de regering ad hoc zou kunnen besluiten zomaar een Kamer te ontbinden, maar deze regering zal dat zeker niet doen. Dan zal er toch eerst een andere regering moeten zitten. Ik kan toezeggen dat deze regering dat niet zal doen. Ik kan mij eerlijk gezegd niet voorstellen dat een andere regering dat zomaar ad hoc wel zou doen.

De heer **Vliegenthart** (SP): Uw regering zal dat niet doen, maar in 1905 deed de regering-Kuyper het wel. Ik begrijp hieruit dat het dus nog wel degelijk een reële optie is als we straks dit pad inslaan. Het is niet een reële optie die heel waarschijnlijk is, maar het is een optie die Grondwettelijk te doen is en waar wel degelijk op ingestoken zou kunnen worden als er politiek-opportunistische redenen voor zouden zijn bij een regering.

Minister **Plasterk**: Dat is net zo reëel als de optie dat deze regering morgen besluit, de Eerste Kamer nu te ontbinden. Het is niet reëel. Dat voornemen is er dus niet.

Ik dacht eigenlijk dat de heer Vliegenthart iets anders wilde vragen en daar wilde ik ook nog een antwoord op geven, omdat hij dat in eerste termijn had gevraagd. Het is wel het voornemen van de regering om dit traject, namelijk wetgeving over de Noordvleugelfusie, af te ronden voor de verkiezingen van 2015, zodat de Eerste Kamer in de huidige samenstelling daarover nog een oordeel kan vellen. Daar streef ik naar. Ik heb ook niet alles in de hand in dat traject, maar dat is wel mijn streven.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Is het reëel om te verwachten dat bij de verkiezingen van Provinciale Staten in 2015 voor de Staten van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht mensen zich beschikbaar stellen voor negen maanden statenlidmaatschap, laat staan dat mensen van enige kwaliteit, statuur en ambitie zich beschikbaar stellen om voor een periode van negen maanden gedeputeerde te zijn en vervolgens weer af te treden? Is het een reële verwachting dat mensen zich in die drie provincies gaan inspannen om een fatsoenlijk coalitieprogramma te maken voor een regeerperiode die slechts negen maanden duurt? Dat vind ik voor de provincie en voor het belang van de provincie in feite nog belangrijker dan de louter theoretische vraag van collega Vliegenthart over het ontbinden van de Eerste Kamer.

Minister **Plasterk**: Het is een goede vraag. Het is de klassieke situatie in het geval van een herindeling. Dat gebeurt wel vaker.

De heer **Thissen** (GroenLinks): Nee, dat is niet waar. Bij een herindeling van gemeenten wordt de verkiezing van de gemeenteraad uitgesteld tot het moment vlak voor de inwerkingtreding van de nieuwe gemeente, meestal op 1 januari.

Minister **Plasterk**: Laat ik allereerst zeggen dat in de Tweede Kamer de vraag opkwam of er mogelijkheden waren om de verkiezingen uit te stellen. Mijn eerste antwoord was dat ik dacht dat het niet kon, maar men was er niet onmiddellijk van overtuigd. Ik heb daarom toegezegd een notitie voor te bereiden over de vraag of er mogelijkheden zijn om die problematiek te omzeilen. Ik zal deze notitie ook doen toekomen aan de Eerste Kamer. Mocht het niet geval zijn, dan verwacht ik inderdaad dat een aantal zittende bestuurders die paar maanden er nog aan vastknopen. Aan de andere kant kunnen politieke partijen ook besluiten om alvast te gaan werken met de nieuwe lijst met een aantal mensen die zij dadelijk ook voor de gemeenschappelijke provincie naar voren willen brengen. Het is uiteindelijk aan politieke partijen om daarin een keuze te maken. Van dagelijks bestuurders verwacht ik eerlijk gezegd dat zij sowieso in loyaliteit naar hun provincie bereid zijn om hun portefeuille nog een aantal maanden door te zetten totdat er een nieuw provinciebestuur zit. Uiteindelijk is dat aan de provincies, maar dat zou mijn verwachting zijn. Daarmee heb ik meteen de herindelingsverkiezingen besproken.

Dan ga ik door naar de resterende vragen. Ik heb gesproken over de Noordvleugelprovincie. Het onderwerp schaligheid heb ik uitgebreid besproken, ook naar aanleiding van de vraag van de heer Thissen. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg nog naar de businesscase. Dat onderzoek heb ik niet uitgevoerd. Ik heb een bureau gevraagd wat de winst zou zijn van een Noordvleugelfusie, met name wat betreft bestuurskosten en de maatschappelijke aspecten. Die heeft dat bureau geschat op een bandbreedte tussen de 50 en 70 miljoen. Mevrouw Van Bijsterveld kan dat onderzoek er gewoon bij pakken. Daarbij is vermeld dat wanneer men betere beslissingen gaat nemen door betere coördinatie, wat uiteindelijk de bedoeling is, het nog additionele pluspunten zou kunnen opleveren. Die zijn feitelijk niet te becijferen, maar die moet je daar nog bij optellen.

Over de decentralisatie hebben wij uitgebreid gesproken. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg naar een fusie … eh, visie -- dat was een freudiaanse verspreking -- op de rijksoverheid. Dit onderwerp gaat echt over het binnenlands bestuur. Zo heb ik het verzoek vanuit deze Kamer ook gelezen. In mijn hoofdstuk van het regeerakkoord staan geen voornemens voor een reorganisatie van het Rijk. Die is met name belegd bij collega Blok, die verantwoordelijk is voor de rijksdienst. Het is dus een bewuste keuze geweest om dat nu niet hier aan de orde te stellen.

De heer Vliegenthart noemde specifiek de Noordoostpolder, als ik goed heb geluisterd.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): De minister zegt dat hij het deel van de centrale overheid niet heeft meegenomen in de visienota en dat de reorganisatie van de rijksoverheid een heel ander traject is, maar door de uitvoering van deze plannen verandert de rol van de centrale overheid wel degelijk. Je hebt om te beginnen een megaprovincie die heel dicht bij de centrale overheid zit. Vervolgens liggen een aantal cruciale taken op het gebied van infrastructuur enzovoort bij de provincies. En heel belangrijke delen van overheidszorg die nu bij het Rijk zijn, worden straks overgeheveld naar de gemeenten. Wat blijft er dan nog over voor de rijksoverheid? Wat wordt de rol van de rijksoverheid, mede gegeven het feit dat wij ook nog eens de EU hebben?

Minister **Plasterk**: Het kabinet heeft het voornemen de rijksoverheid af te slanken. Dat heeft ook te maken met de argumenten die mevrouw Van Bijsterveld zojuist noemde. Zij blijft over megaprovincies spreken, maar wij hebben al een provincie van 3,5 miljoen inwoners. Dus in die zin verandert de positie van het Rijk niet onmiddellijk dramatisch als er nog een provincie in dezelfde orde van grootte bij komt, namelijk een van 4,3 miljoen inwoners. Maar het is waar dat een aantal taken van het Rijk verandert, een andere aard krijgt en misschien wel afneemt door de toenemende rol van Europa en de decentralisatie. Maar wij hebben het voornemen de rijksdienst af te slanken. Daar is collega Blok ook mee bezig.

Dan kom ik bij de Noordoostpolder. De heer Vliegenthart vroeg of ik in die discussie goed heb geluisterd. Ik heb vanaf het begin gezegd: als wij deze fusie gaan doorvoeren, moeten wij opnieuw naar de positie van de Noordoostpolder kijken. Die hoorde voorheen bij Overijssel. Daarvoor is Urk nog onderdeel geweest van Noord-Holland, maar de polder als geheel, zoals wij die dagelijks aanduiden, bestaat uit de gemeente Noordoostpolder, het stuk rond Emmeloord, en de gemeente Urk. De eerste heeft 40.000 inwoners, de laatste, die wat kleiner is, heeft -- wat is het? -- 19.000 inwoners.

Het lijkt mij sowieso goed om te bekijken of de Noordoostpolder als polder, dus die twee gemeenten samen, bij Overijssel zou moeten horen of dat hij -- hij is nu onderdeel van Flevoland -- bij de fusie zou meegaan en in de Noordpolder terecht zou komen. Ik sta daar betrekkelijk open tegenover. Ik ben naar de polder toegegaan en heb met verschillende gemeentebesturen, bewoners en organisaties gepraat en gevraagd: waar ligt uw voorkeur? Men kiest er in dit stadium voor om die voorkeur niet te geven. Mijn indruk is dat dat er ook mee te maken heeft dat er in Urk net wat anders tegen aan wordt gekeken, waarschijnlijk ook vanuit de historie verklaard, dan in de gemeente Noordoostpolder. Daarom heb ik in de memorie van toelichting die ik gisteren heb uitgebracht, het volgende geschreven. Ik kan geen objectieve reden vinden ontleend aan het standpunt van de Noordoostpolder om te zeggen: in het geval van een fusie kiest de regering ervoor om die polder bij Overijssel onder te brengen. Die keuze heeft men mij immers niet als zodanig gepresenteerd.

Tegelijkertijd hoor ik argumenten die twee kanten opgaan. Omdat ik geen objectieve argumenten kan vinden, kiezen wij ervoor om die polder als onderdeel van Flevoland in die fusie onder te brengen, maar na de zienswijzeprocedure kan men zich alsnog bedenken en zeggen: als het allemaal doorgaat, kiezen wij toch voor Overijssel. Als dat zo is, ben ik bereid om dat in het definitieve wetsvoorstel op te nemen.

Overigens hebben meer gemeenten gezegd in het geval van een fusie naar het precieze verloop van de grenzen te willen kijken, bijvoorbeeld Dronten, Zeewolde en bepaalde gemeenten in de bollenstreek. Maar dat was geen onderdeel van het voorstel van deze herindelingsprocedure. Het zou ook niet fair zijn om het daar alsnog in mee te nemen. Het kan wel, maar dan zou het een nieuwe herindelingsprocedure vereisen om die grenzen bij te stellen. Dat kan altijd nog aan de orde komen. Daar sta ik open tegenover.

De heer Vliegenthart heeft de positie van Europa genoemd. Ik heb daar wel kort iets over opgenomen, maar ben daar niet in extenso op ingegaan. Het toenemend belang van Europa is een apart hoofdstukje in de nota geworden, maar dat is een heel andere discussie. Overigens, los van de vraag of je dat zo mag noemen of niet, ben ik het ermee eens dat er een vierde bestuurslaag boven is gekomen. Ik kijk nu ook even naar de heer Koole, die in zijn bijdrage over bestuurslagen en bestuurlijke drukte sprak. Veel burgers in Nederland weten zich direct vertegenwoordigd door volksvertegenwoordigers in zes gremia: in een stadsdeel, de stad, het waterschap, de provincie, het Rijk en Europa. Dat zijn veel lagen. Ik wil niet eens per se al die lagen afschaffen, maar laten wij die lagen in ieder geval licht inrichten, zodat er niet te veel overlap is en ze elkaar niet te veel in de weg zitten. Dat ligt ten grondslag aan zo'n fusie tussen provincies, waarbij de provinciegrenzen heel erg knellen rond de groeiende steden binnen die provinciegrenzen. Dat heb ik net aan de hand van Flevoland beargumenteerd.

De **voorzitter**: Hoe lang denkt u nog ongeveer nodig te hebben? U bent nu anderhalf uur bezig met uw antwoord.
**

Minister **Plasterk**: Ik zal zo snel mogelijk antwoorden, maar ik wil ook recht doen aan de gestelde vragen.

De **voorzitter**: Natuurlijk, maar kunt u een inschatting maken?
**

Minister **Plasterk**: Het hangt af van de interrupties. Ik denk aan een pure spreektijd van een dik halfuur.

De **voorzitter**: Een halfuur?
**

Minister **Plasterk**: Is dat te ambitieus? Is dat te lang? Ja? Dan ga ik het korter maken.

Over het bicamerale stelsel is er geen voorstel in het regeerakkoord. Wij hebben geen voornemen om daar iets aan te veranderen. Over de Statenverkiezingen heb ik gesproken. Over de Wgr-plus komt nog een apart debat. Die discussie zou ik met uw welnemen naar dat moment willen verplaatsten. Daar is gisteren een voorstel over gedaan.

De heer Engels had een bijdrage met een mooie opsomming van strategieën van mensen die veranderingen willen stoppen. Zij leggen nadruk op top-down en blauwdruk, het tempo, het mobiliseren van verzet, het organiseren van eigen belangen. Ik heb met interesse die opsomming gehoord. Het is niet aan mij om te zeggen dat ik er wel wat in herken. Nee, dat is flauw. Ik herken dat ook. Natuurlijk zie je dat soort strategieën voortdurend bij elke bestuurlijke verandering. Dat vind ik op zich ook legitiem.

De heer Engels vindt dat wij niet ver genoeg zijn gegaan. Ik beschouw dat als een aanmoediging om in ieder geval wat wij voor ogen hebben, voortvarend te doen.

Over het democratisch deficit hebben wij al kort gesproken. Ik ben het eens met de stelling van de heer Engels dat in principe alles wat verlengd lokaal bestuur is, een zeker democratisch gat creëert. Men kan daar wel mee uit de voeten, maar ideaal is het lang niet altijd.

Ik heb gesproken over de incrementele aanpassing. Over het lokaal belastinggebied zou ik een lang academisch gesprek met de heer Engels kunnen voeren. Ten principale zie ik dat wel. Laat ik een praktische reden noemen waarom ik in deze kabinetsperiode die keuze niet wil maken. Ik snap heel goed dat de heer Engels zegt: als je dat doet en je wilt dat lastenneutraal doen, dan zou je de ruimte voor het lokale belastinggebied moeten vergroten en bijvoorbeeld de inkomstenbelasting of de btw landelijk moeten verlagen. Dan kan het lastenneutraal worden uitgevoerd. Echter: dat is alleen op macroniveau lastenneutraal. Dit soort grote stelselwijzigingen leiden tot grote verplaatsingen in de koopkracht en tot spreiding van de puntenwolk, want de een gaat er 10% op vooruit en de ander gaat er 10% op achteruit. Dat hangt er maar net van af of je een eigen huis hebt, wat je inkomen is en wat je positie is. Om dat in een periode van nulgroei of misschien zelfs krimp uit te voeren, zou te grote slagen toebrengen aan inkomens van huishoudens. Alleen al om die praktische reden zou ik dat in deze periode niet willen doen.

De heer **Engels** (D66): Ik heb wel begrip voor dat argument: om praktische redenen zou u dat in deze kabinetsperiode onder uw leiding niet willen invoeren. Maar de strekking van de motie -- die heb ik nog in mijn zak -- en mijn vraag was een andere: u bent minister van BZK. In een volgende kabinetsperiode wordt u zelf weer minister, of een ander. U zou er ook als minister voor kunnen kiezen om dat niet zelf te doen, maar vooruit te lopen op een debat en het ministerie klaar te maken voor de situatie dat er in een latere periode een heel goede aanleiding is om het wel te doen. Er

kan in kaart worden gebracht wat de haken en ogen zijn. Minister Remkes heeft al eens een studie gedaan naar wat hier speelt. Ik zie ook wel in dat dat allemaal heel ingewikkeld is. Ik heb in mijn betoog niet meteen aangegeven wat het moet worden. Maar u hebt wel gemerkt: ik heb eigenlijk heel veel aarzeling over het feit dat we dan weer stilstaan. U hebt gezegd dat ik van u geen concreet voorstel over uitbreiding van het fiscale domein hoef te verwachten. Dan zeg ik: oké, dan zult u mij daar niet over horen. Maar ik zou het wel op prijs stellen als u zegt: ik ben minister van Binnenlandse Zaken, ik zie nu geen ruimte, maar ik wil u wel toezeggen dat ik alvast de haken en ogen in kaart breng en bezien hoe we de zaken zonder lastenverzwaringen tot een goed einde kunnen brengen. Als het lokale bestuur vitaal wil blijven en het een lokale democratie wil blijven, dan is er een relatie met de fiscaliteit. U zou dat kunnen doen zonder u te committeren aan een uitkomst -- dat doet niemand, zelfs ik niet -- maar ik wil wel dat we af en toe een paar stappen zetten en niet altijd maar in die loopgraven met die hooivorken zitten te zwaaien. Dat is zo betreurenswaardig.

Minister **Plasterk**: Ik snap de vraag, en ik begrijp dat de heer Engels overweegt hierover een Kameruitspraak te vragen, waarbij hij het woord "motie" liet vallen. Onderzoek, met name als het door de regering in gang wordt gezet, is nooit zomaar onderzoek. Je moet het toch doen, omdat je het gevoel hebt dat je de kant uit wilt van uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Ik heb daar aarzelingen bij. Ik gaf net een praktische aarzeling, maar er zijn ook nog andere aarzelingen, die we niet uitgebreid hoeven te bespreken. Ik denk dat het draagvlak voor al te grote regionale verschillen in belastingdruk in een compact land als Nederland beperkt is. Je ziet elk jaar de verontwaardiging als de ozb-tarieven binnen Nederland uiteenlopen. Als dat in nog hogere mate gebeurt, zal men dat snel niet meer accepteren. Een open geest houden voor nieuwe ontwikkelingen? Ja, maar ik heb niet het voornemen nu een concreet onderzoek in gang te zetten om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen. Dat luistert nauw.

De materieel gesloten huishouding is een term die door de provincies is geïntroduceerd. Volgens de Grondwet bepaalt de provincie haar eigen huishouding. De provincie kan zich dus bezighouden met alles: van ontwikkelingssamenwerking tot en met zorg, tot en met onderwijs. Vanuit de gedachte dat je daarmee per taak niet te veel bestuurslagen aan de gang wilt hebben, is door de regering gezegd: eigenlijk zou je dat moeten sluiten. De provincies hebben gezegd: als je dat grondwettelijk gaat sluiten, dan gaan er in ieder geval twee kabinetsperiodes overheen, en wij zijn best bereid om materieel-feitelijk te denken over wat we doen op basis van een afspraak, een convenant: beperken tot een aantal kerntaken voor de provincie. Praktisch lijkt me dat uitstekend. Daar komt de term "materieel gesloten huishouding" vandaan. Het is geen staatsrechtelijke term, maar het betekent in feite dat je materieel datgene doet wat je ook zou bereiken als je in de wet zou vastleggen dat de provincie zich slechts met bepaalde taken bezighoudt.

De heer **Koole** (PvdA): Ik begrijp dat de formeel-grondwettelijke open huishouding blijft bestaan en dat er een afspraak is tussen provincies om zich te beperken tot bepaalde kerntaken, maar dat de provincies daar dan ook weer van af kunnen, omdat ze het grondwettelijke recht van de open huishouding hebben.

Minister **Plasterk**: Zo is dat.

De heer **Engels** (D66): Een begrijpelijk betoog. Ik denk dat er geen principiële bezwaren zijn om de omvang van de wettelijke taken en bevoegdheden van de provincies op de een of andere manier in te kaderen. Maar als je het over de huishouding van de provincies hebt -- dit is toch even principieel en ook constitutioneel -- dan zie je dat de huishouding niet alleen uit medebewindstaken bestaat. Die zou je kunnen begrenzen. Je zou ook kunnen vinden dat provincies weg moeten blijven van taken die eigenlijk door de gemeenten dicht bij de mensen moeten worden uitgevoerd. Maar de term "gesloten huishouding" is misleidend en ook niet productief in de discussie, omdat daarmee toch de suggestie wordt gewekt dat de provincies eigenlijk geen autonome ruimte meer zouden hebben, terwijl ze nog een heel bescheiden eigen belastinggebied hebben. Ik zou veel liever hebben dat de minister voortaan niet meer spreekt over een "gesloten huishouding", maar over een nauwkeurig door de wetgever begrensd takenpakket. Dat zouden de provincies zelf ook begrijpen, want vanuit de Grondwet houden ze dan een eigen autonome ruimte, waarmee ze vanwege de eigen middelen die ze hebben en die beperkt zijn, niet al te woeste dingen meer kunnen doen. Die autonome ruimte is niet meer erg omvangrijk.

Minister **Plasterk**: Ik heb de heer Engels goed verstaan. Ik vrees dat de terminologie wel enigszins is ingesleten, omdat ze in het regeerakkoord is vastgelegd. Dat staat me niet toe om haar zomaar te schrappen. De heer Engels zegt dat het gaat om een takenpakket, en dat bevestig ik. Overigens hoeft dat niet eens een wettelijk vastgelegd takenpakket te zijn, want het kan ook nog een op basis van afspraken en convenanten beperkt takenpakket zijn. Ik heb gesproken over het onderzoek naar de winst bij schaalvergroting naar gemeenten, ook naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Thissen.

De heer Holdijk sprak over de coördinerende rol bij decentralisaties, waarop ik heb gereageerd. Ik ben coördinerend minister bij de ministeriële commissie voor decentralisaties. Ik wil weerspreken dat ik zou hebben gezegd: burgers hebben niets met hun provincie. Wel heb ik gezegd dat het aantal burgercontacten vanuit het provinciebestuur anders is dan vanuit het gemeentebestuur, en dat de mate van kennis van verkiezingsprogramma's en politici van het provinciebestuur over het algemeen minder is --

maar ook dat kan per provincie verschillen -- dan dat van het landelijke of gemeentebestuur. Maar op zichzelf hebben burgers hopelijk wel wat met hun provincies.

In een interruptiedebatje heb ik met de heer Sörensen al gesproken over het regentenconservatisme. Dat vind ik wel een mooie terminologie. Ook de mechanismen die daarbij gaan werken, hebben de heren Sörensen en Engels benoemd. Alles begrijpen is alles vergeven, dus ik snap wel dat mensen zich vereenzelvigen met de publieke taak die ze vanuit hun provincie uitoefenen en daarom denken: wat we doen is goed en waarom zou iemand dat willen veranderen? Als je het wilt veranderen, dan lijkt het alsof je daarmee kritiek uitoefent op mensen die het in de huidige constellatie doen, waarmee mensen dat gaan verdedigen. Ik heb er wel begrip voor, maar ik denk dat we in de finale afweging moeten bekijken wat het beste is voor het bestuur, voor het land, voor de burgers en voor de taken die moeten worden uitgevoerd. We krijgen een open-overlegfase en een zienswijzeprocedure, waarna de plannen worden aangepast. Dan is het aan de volksvertegenwoordiging om te bepalen welke keuzes uiteindelijk worden gemaakt.

De heer **Engels** (D66): Begrijp ik dat er sowieso altijd een wetsvoorstel komt waar dat in staat? Of kunnen de zienswijzen ertoe leiden dat er misschien helemaal geen wetsvoorstel wordt ingediend, omdat daaruit blijkt dat het draagvlak zo gering is? Ik weet het niet, want de geluiden zijn verschillend, en het is nog veel te vroeg, want die zienswijze moet nog komen. Misschien is het draagvlak zo klein dat je om die reden geen wetsvoorstel indient. Met andere woorden: hoe zwaar wegen die zienswijzen bij het al dan niet indienen van een wetsvoorstel?

Minister **Plasterk**: Dat is een heel goede vraag. De zienswijzeprocedure is niet slechts gericht op het inventariseren van draagvlak. Het zou zomaar kunnen dat mensen als zienswijze een argument ter tafel brengen dat nog niet in die mate is gewogen. Het gaat ook gewoon om het in kaart brengen van opvattingen. Dat hoeft helemaal niet alleen maar de opvatting van het provinciebestuur te zijn, want de zienswijzeprocedure is open, dus het kan ook dat de gemeente Den Haag daarover een zienswijze indient, of een milieuorganisatie, of burgers. Die kunnen dus alle worden meegewogen. En zoals altijd bij een ARHI-procedure, een herindelingsprocedure, is pas het definitieve voorstel een voorstel. Ook wettelijk kan het dus altijd dat, in dit geval, de regering op basis van een zienswijzeprocedure zegt: nu vallen ons de schellen van de ogen, dit moeten we toch maar niet doen. Dat zou theoretisch kunnen.

De heer Sörensen vroeg naar de positie van de burgemeester. Dat is precies waarom ik zeg dat we de Kroonbenoeming uit de Grondwet moeten verwijderen, zodat we daar vervolgens het debat over kunnen hebben. De heer Sörensen en de heer Nagel -- hem beantwoord ik zo meteen nog -- betrokken daarbij ook de commissaris van de Koning. Daarop kom ik zo meteen apart nog terug.

Ik kom op de stadsdelen. Ik heb aan de gemeente Amsterdam een ambtsbericht gevraagd om eerst maar eens in beeld te krijgen wat precies de voorstellen zijn waarover men denkt, ook met betrekking tot de vergoeding voor leden van de bestuurscommissie. Bij mijn weten is hierover nog geen besluit genomen in Amsterdam.

Over Europa denken de heer Sörensen en ik verschillend.

Ik kom op de inbreng van de heer Thissen. Op de discussie over de schaal ben ik in het algemene deel al vrij uitgebreid ingegaan. Ik hoop dat ik de heer Thissen ervan heb weten te overtuigen dat ik niet denk dat er een optimale schaal is, een schaal waaraan je een getal kunt hangen. Volgens mij denken wij daar hetzelfde over. Sowieso gold dit, eerlijk gezegd, voor de bijdrage van de heer Thissen. Hij vroeg of ik vind dat gemeenten het aankunnen. Daar kun je in zijn algemeenheid geen ja of nee op zeggen. Een deel van de te decentraliseren taken zullen de gemeenten aankunnen. Ik denk aan loketfuncties, misschien thuishulp en een aantal andere functies. Voor een deel van die taken zullen de gemeenten, zeker de kleinere gemeenten, voor samenwerkingsverbanden kiezen. We zijn met de VNG bezig geweest om te inventariseren welke voornemens men voor die samenwerkingsverbanden heeft. Dan houd je nog een klein deel over, bijvoorbeeld de gespecialiseerde jeugdzorg, waarover je eigenlijk moet zeggen: die taak en dat budget liggen bij die gemeente, maar het zou echt verstandig zijn om voor de jeugdpsychiatrie met elkaar af te spreken dat je het slechts op die en die en die plek in het land doet en daar die taak afneemt, omdat er anders misschien ongelukken gebeuren. Het is aan de gemeenten om te beoordelen welke taken men daarmee aankan.

Het wachtgeld voor lokale bestuurders is onderdeel van wat men wel of niet lokaal mag regelen. Nee? Dan heb ik dat verkeerd verstaan. Oké.

Ik ben het eens met de insteek "loslaten". Het Rob-rapport Loslaten in vertrouwen heeft mij zeer geïnspireerd. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft een vergelijkbaar rapport uitgebracht. Daarom ben ik mijn verhaal ook begonnen met hoofdstuk 1, over het loslaten van taken en het overlaten daarvan aan de initiatieven van burgers.

Over de stad Utrecht en de BDU-gelden moeten we misschien bij andere gelegenheid nog maar eens praten, want dat komt in de regiodiscussie terug.

Het was de heer Thissen die Bretagne noemde als voorbeeld -- ik zal het in mijn oren knopen en voortaan citeren -- van een absoluut begrip in cultureel en regionaal opzicht dat niet meer samenvalt met een bestuurlijke structuur.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon relativeerde de nota even. Ze zei dat die eigenlijk een uitgebreide brief was en dat de Kamer daarom had gevraagd. Ik ben blij met dat commentaar, want zo

heb ik het ook gezien. Het was niet mijn ambitie om een proefschrift te schrijven. Dat heb ik al gedaan, maar niet op dit terrein. Niettemin heb ik geprobeerd om te voldoen aan wat de Kamer vroeg. Ze vroeg waar het voornemen van die drie provincies vandaan kwam. Daarover hebben we net uitgebreid gesproken. Het stond overigens ook in de verkiezingsprogramma's van sommige politieke partijen. Het is dus niet helemaal onbekend.

Ik ben het eens met de volgende opmerkingen van mevrouw Huijbregts-Schiedon. Lokale verantwoordelijkheid moet ook echt lokale verantwoordelijkheid zijn, dus dat centraliseren moet je dan ook echt menen. Dat leidt ertoe dat er geen uniformiteit is, want men kan lokaal verschillende conclusies trekken. Daar ben ik het volledig mee eens.

De heer Kuiper heeft gesproken over de Noordvleugel. Ik ben daarop zojuist ingegaan. We hadden een interruptiedebat over de verschillende weging van de verschillende rapporten. De heer Kuiper zei dat het rapport van de commissie-Geelhoed, het Berenschotrapport en het rapport van de commissie-Kok allemaal een verschillend karakter hebben. Daarmee ben ik het op zichzelf eens. Ik heb het nu vooral schetsmatig weergegeven om aan te geven dat de regering niet heeft gedacht: goh, wat zullen we nu eens doen, laten we in de Randstad eens provincies herindelen. Ik wil alleen maar zeggen dat er een lange geschiedenis van overwegingen is, waarin ook de Noordvleugel al vele jaren geleden aan de orde is geweest. Ik realiseer me dat er nog veel meer over te zeggen is.

De vraag is gesteld of het de bedoeling is dat de landsdelen in Europa een rol gaan spelen die vergelijkbaar is met de rol van andere regio's. Het antwoord daarop is: ja. Ik was laatst in Nordrhein-Westfalen. Daar is men ook actief op het Europese vlak. Ik denk dat een sterk landsdeel dat beter kan doen dan een kleine provincie.

Ik kom op de omvang van de gemeenteraden. Voor de goede orde: het vorige kabinet had, met steun van het CDA en de VVD en vanwege het begrotingsaspect toen ook met steun van de PVV, het voornemen om de omvang van de gemeenteraden met 25% te reduceren. De heer Heijnen heeft toen een initiatiefwetsvoorstel ingediend. Hij zei: die 25% vinden we wat ruig, wat ons betreft wordt het slechts met 10% gereduceerd. Er is toen ook een verband gelegd met de toename van het aantal lokale bestuurders vanwege de dualisering destijds; dat is dezelfde orde van grootte. Zoals bekend is dat initiatiefwetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. Het komt binnenkort in de Eerste Kamer. Ik neem aan dat de heer Heijnen dat dan hier, op deze plek, zal verdedigen. Het advies van de regering was, zoals bekend, ook positief. Ik denk dat 25% erg veel geweest zou zijn, maar dat 10% een niet-onredelijke correctie zou zijn, ook gezien het feit dat het aantal bestuurders toen, bij de dualisering, is toegenomen. Ik realiseer me echter dat dat hier verschillend ligt en dat de Eerste Kamer bij gelegenheid daarop zal terugkomen.

De heer Koole heeft me allereerst uitgedaagd om in de inleiding uitgebreider in te gaan op de samenhang tussen de diverse onderwerpen. Ik heb geprobeerd om dat vanuit het belang van de burger -- "de burger centraal" -- te doen. Hij heeft vervolgens in een interessant betoog weergegeven dat de door mij opgesomde externe factoren ongelijksoortig van aard zijn: sommige zijn intenties, andere zijn werkelijk externe factoren en andere zijn min of meer autonome ontwikkelingen. Ik neem daarvan nota.

De heer Koole heeft ook gezegd dat de term "bestuurlijke drukte", die we inderdaad vrij gemakkelijk los gebruiken, in bestuurskundige zin een complex begrip is, waarover nog veel meer te zeggen is. Dat knoop ik in mijn oren. Ik heb het begrip overgenomen uit alle rapporten over de bestuurlijke situatie in de Randstad, maar kennelijk, zo heb ik begrepen, kun je dat in de literatuur verschillend duiden. Ik ben het er ook mee eens -- daar ging de redenering volgens mij ook naartoe -- dat je met een eenvoudige structuurverandering die bestuurlijke drukte niet wegneemt. Dat mag nooit de enige argumentatie zijn voor zo'n structuurverandering. Het neemt misschien wat overleg weg, maar het kan ook weer leiden tot intern overleg. Als dat dus de enige reden zou zijn om dit te doen, dan zou dat niet voldoende zijn. Daarmee ben ik het eens.

Het gaat bij bestuurlijke drukte veel meer over de cultuur, over het loslaten, waarnaar de heer Thissen zojuist ook al verwees. Daarom ben ik mijn beschouwing ook begonnen met hoofdstuk 1, over het loslaten en de burger die meer ruimte krijgt. Dat zal van ons allen wat vergen. Mevrouw Bijsterveld had het over leuke initiatieven. Daarbij is het makkelijk om dingen los te laten. Je komt echter vrij snel op terreinen waarop het moeilijker is. Als veiligheid in het geding is, wil je het dan loslaten? Als het belang van kinderen in het geding is, wil je het dan loslaten? Misschien hebben we in dit land zaken overgereguleerd. Misschien moet je wat meer zeggen: als hij het heeft geregeld, laten we dan gewoon maar eens bekijken hoe het loopt en laten we ons niet overal mee bemoeien. Je hebt echter de risicoregelreflex: als er dan iets misloopt, vraagt iedereen waarom we het niet regelen. Dat levert altijd op dat je zoekt naar een koers. Ik hoop dat we naar een mentaliteitsverandering toe kunnen, ook in bestuurlijk Nederland, waardoor we minder drukte acceptabel vinden. Dat is doorslaggevender dan de structuur per se.

De heer **Koole** (PvdA): Het begrip "bestuurlijke drukte" is niet zomaar gekozen in mijn betoog, want het wordt in bijna alle rapporten genoemd maar niet nader gespecificeerd. Ik heb expliciet verwezen naar de Raad van State, die het op een andere manier omschrijft. Mijn vraag was of de minister de analyse van de Raad van State en zijn omschrijving van het begrip onderschrijft, namelijk: weg van structuurverandering en veel meer gaan in de richting van cultuurverandering. Ik begrijp uit de opmerkingen van de minister dat hij dat onderschrijft.

Minister **Plasterk**: De analyse van de Raad van State onderschrijf ik wel, maar als daarbij de implicatie "weg van structuurverandering" wordt gelegd, dan zou me dat weer wat snel gaan. Ik ben het echter zeker met de heer Koole eens dat het geen panacee is en dat het niet alles oplost. Dat voor de andere landsdelen in eerste instantie moet worden geïnventariseerd hoe men ertegenover staat, zoals hierover in de Randstad ook al tien jaar een discussie loopt, heb ik al bij interruptie bevestigd. Het kabinet heeft geen voornemen om tijdens zijn zittingsperiode andere herindelingsvoorstellen in te dienen. Het wil zich beperken tot het in kaart brengen van ontwikkelingen die elders in het land ook interessant worden gevonden.

Over de zienswijzen in de Noordvleugelprocedure heb ik gesproken. Ik heb al benadrukt dat dit niet uitsluitend gaat om de zienswijzen van de provincie of de provinciebesturen. Ook gemeentebesturen, ondernemers, andere organisaties, milieuorganisaties en burgers kunnen aan een zienswijze bijdragen. Wij hebben gesproken over de open huishouding. Of het budget voor de decentralisaties uiteindelijk toereikend is, is natuurlijk een punt van zorg. Om die reden hebben wij met de VNG afgesproken om daarop ten eerste een stevige monitoring te zetten. Nadat dit in de Tweede Kamer is besproken, is vervolgens toegezegd dat het CPB daarnaar een onderzoek zal verrichten. Dat wordt geen eenmalig onderzoek. De eerste rapportage komt deze zomer, maar het CPB zal voortschrijdend in de gaten blijven houden waar knelpunten ontstaan en hoe het met de budgetten gaat. Over dat onderzoek zijn precieze afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Dat geldt ook voor de Wet HOF en de Wet schatkistbankieren. Over een aantal voornemens uit het regeerakkoord moeten wij nu niet spreken, maar de Wet HOF vloeit bijvoorbeeld voort uit de grenzen die Europa aan ons stelt voor de grootte van de schuld. Regionale overheden tellen daarbij mee. In Spanje zijn het bijvoorbeeld vaak de regionale overheden waar de grootste schulden zijn ontstaan. Maar goed, de regionale overheden zeggen dat dit hen kan beperken in hun investeringsruimte. Wij hebben daarom een traject afgesproken met het IPO en de waterschappen, waarbij wij enerzijds binnen de grenzen van Europa kunnen passen en anderzijds ruimte kunnen bieden, en ook de vinger aan de pols houden of wij voldoende ruimte bieden, voor de investeringen die nodig zijn voor het regionaal bestuur.

De heer De Lange vroeg naar het onderwerp krimp. Dat is een interessant en belangwekkend onderwerp. Het is belegd bij mijn collega minister Blok. Het heeft mijn voorkeur om dit in een andere context hier nog eens aan de orde te zien komen. Over de wijkraden heb ik gesproken. De heer De Lange zei nog dat een bezwaar tegen de huidige wijze van benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning zou kunnen zijn dat ik daarmee vriendjespolitiek zou kunnen bedrijven -- ik geloof dat het woord zelfs werd genoemd -- of in ieder geval mensen zou kunnen benoemen die mij welgezind zijn. De huidige situatie is dat ik bij de benoeming van de burgemeester een gebonden bevoegdheid heb. Ik kan van de voordracht van een vertrouwenscommissie slechts dan afwijken wanneer er zwaarwegende redenen voor bestaan. Ik heb al tientallen burgemeesters benoemd en ik ben nog nooit van de voordracht van de vertrouwenscommissie afgeweken. Ik zou daarvoor de ruimte ook niet hebben. Dat geldt voor de benoeming van de commissaris van de Koning uiteindelijk ook. Daarbij kan de minister van Binnenlandse Zaken bijvoorbeeld in de voorselectie een rol spelen in het terugbrengen van de longlist naar een shortlist. Ik geloof dat mijn voorganger voor Zeeland de lijst heeft teruggebracht tot tussen de tien en de vijftien kandidaten. Daarbij bestaat er nog een zekere rol van de minister, maar die is toch beperkt. Ook in de huidige situatie is het zeker niet zo dat je daarbij politieke of andere voorkeuren een rol kunt laten spelen.

Ik dank de heer Nagel voor zijn samenvatting. Ook de heer Thissen vroeg naar de alternatieven voor die twee verkiezingen. Daarover heb ik een brief toegezegd. Die komt voor de zomer. Ik loop de vragen van de heer Nagel langs. Over de middelen voor lokaal bestuur voeren wij voortdurend overleg met de VNG. Over de open overheid heb ik ook in mijn inleiding al het een en ander gezegd. Ik hecht daar zeer aan. Ik sprak laatst een journalist die mij een stuk voorhield, waarin stond "Geachte" zwart, zwart, zwart, vervolgens zwart, zwart, zwart, zwart, "Vriendelijke groet" zwart. Hij vroeg: hoe weet ik nu zeker dat dit allemaal terecht is gezwart? Ik kan mij die vraag voorstellen. Ik ben, mede aan de hand van een initiatief dat nu speelt in de Tweede Kamer, bereid om te bekijken of wij het zo open kunnen houden als mogelijk is. Het uitgangspunt is: informatie is open en slechts wanneer er goede redenen voor zijn, met goede criteria, kan er soms voor moeten worden gekozen om zaken niet openbaar te maken. Dat is daarbij mijn uitgangspunt.

Over taken dichter bij mensen brengen, ben ik het eens. Ik heb al verwezen naar hoofdstuk 1 van mijn betoog. Ik deel het gevoel van urgentie om een keer een einde aan die discussie over het Gooi te maken, waar wij beiden wonen. Op dit moment is de provincie daar aan zet. Op deze plaats -- ik zie ook de burgemeester van Naarden hier zitten -- denk ik dat wij het erover eens kunnen zijn dat het niet oneindig moet duren. Ik heb de indruk dat het gevoel van urgentie daar nu ook wordt gedeeld. Het is uiteindelijk ook gestrand in de Kamers der Staten-Generaal. Het had weinig gescheeld of het was al eerder tot stand gekomen.

De heer Nagel zegt dat commissaris van de Koning geen fulltime baan hoeft te zijn. Hij noemde daarover wat citaten. Je krijgt je dagen er niet mee gevuld, zei hij. Mijn indruk is dat de commissarissen van de Koning wel degelijk hun dagen vullen. Ik ken hun agenda's niet, maar voor zover ik dat kan overzien, is mijn indruk dat ze die buitengewoon nuttig vullen. Ik deel zijn oordeel

niet. In ieder geval heb ik daarvoor geen reden. Nee, ik deel het niet.

De heer Nagel deed een voorstel voor een Grondwetswijziging over de positie van commissaris van de Koning. Hetgeen ik zojuist heb gezegd over de burgemeester, geldt wat mij betreft ook voor de commissaris van de Koning. Ook daarbij kun je twee modellen kiezen. Nu wordt de commissaris van de Koning op voordracht van de Provinciale Staten benoemd. De Provinciale Staten zijn gekozen, dus indirect is er een invloed. Wanneer de burgers kiezen voor de Provinciale Staten, weten zij echter helemaal niet wie in het geval van een vacature de kandidaat kan zijn. Die invloed is dus in zekere zin enigszins theoretisch. Voor de burgemeestersbenoeming heeft de partij van de heer Koole, meen ik, in het verkiezingsprogramma de suggestie staan om na de verkiezingen het college van burgemeester en wethouders te formeren. Dan gebeurt dit nog wel indirect, maar in ieder geval direct gekoppeld aan een verkiezing. Dan kan men in Rotterdam campagne voeren met "Stem Aboutaleb, stem Partij van de Arbeid". Dat model zou je voor de commissaris van de Koning ook kunnen kiezen. Je kunt ook naar een directe verkiezing gaan. Daarvoor geldt hetzelfde: je zult in ieder geval eerst van het begrip "Kroonbenoeming" in de Grondwet af moeten. Het initiatiefwetsontwerp van D66 waaraan men nu werkt, spreekt bij mijn weten ook over het verwijderen uit de Grondwet van de Kroonbenoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Ik zal het nog eens checken en anders zal ik er met de betrokkenen over spreken. Dan ligt de weg open om voor een van die varianten te kiezen.

Ben ik bereid om in debat te gaan met de provincies en dat live op de televisie vast te leggen? Sterker nog, dat heb ik al gedaan. Ik ben op 30 locaties geweest voor debatten. In bijvoorbeeld de provincie Flevoland, waarnaar de heer Nagel verwees, is dit allemaal live door Omroep Flevoland uitgezonden. Die debatten zijn veel gevoerd. Voor de zuiverheid van de procedure: er is nu een open zienswijzefase. Eenieder kan zijn zienswijze deponeren. Ik wil daar nu niet doorheen gaan fietsen door met standpunten te komen. Ik heb in die openoverlegfase open overleg gepleegd. Dat gaat twee kanten op. Ik heb mijn opvattingen gedeeld. Wij hebben ook onderling gediscussieerd. Nu ligt er een conceptvoorstel. Nu is het echt aan de mensen om een zienswijze te geven. Daarna komt de regering met een voorstel.

De heer **Nagel** (50PLUS): De minister zegt dat hij die debatten heeft gevoerd, met name in Flevoland. Er is echter een overduidelijke enquête-uitslag. Zonder onaardig te zijn, zou je moeten concluderen dat de minister die debatten heeft verloren. Mijn suggestie was: leg je er niet bij neer en ga die discussie verder aan, want er valt nog zo veel meer over te zeggen dan tot nu toe is gebeurd.

Minister **Plasterk**: Ik neem even afstand van de suggestie dat uit die enquête zou blijken dat de meerderheid van de bewoners zelfs in Flevoland, waar men kritischer is, tegen zou zijn. Dat heb ik zojuist al genoemd. Dat was niet het geval. Het was geen meerderheid. Ik moet nu toch even denken aan het organiseren van debatten, want ik zat vroeger met rode oortjes naar de Rode Haan te luisteren. Op zichzelf is debatteren goed, maar ik wil mijn eigen rol in deze procedure ook vasthouden. Er ligt nu een voorstel en wij bevinden ons nu in een zienswijzefase. Het zou gek zijn als ik daardoorheen ging fietsen door in dit stadium die debatten te voeren. Nu is aan de mensen in het land om met een zienswijze te komen. Ik wil daarom terughoudend zijn in het voeren van debatten. Nogmaals, ik heb mij daarover een aantal maanden de blaren op de tong gesproken.

De **voorzitter**: Ik neem aan dat de minister klaar is en stel voor dat wij een kleine pauze van vijf minuten inlassen.
**

Minister **Plasterk**: Ik ben zo goed als klaar. De beantwoording van de heer Koffeman komt nog. Het punt van de heer Nagel over het personeel dat in 2016 een rol speelt, neem ik mee. Tot slot kom ik bij de heer Koffeman. Hij vatte samen dat dit allemaal niets oplevert. Ik heb dat gehoord als niet iets wat hij persoonlijk vindt, maar als een gedachte die je wel hoort. Uiteindelijk is het aan de Kamers van de Staten-Generaal. Het is waar, de heer Koffeman en anderen hebben gezegd dat al tientallen jaren ook over het middenbestuur discussie is gevoerd. De Gaay Fortman had al voorstellen met 24 regio's. Veel van die voorstellen zijn niet gerealiseerd. Ik ben ervan overtuigd dat men, als deze procedure nu niet lukt, 30 jaar lang zal zeggen: dat middenbestuur, daar branden we onze handen niet aan want daar krijg je toch niets aan veranderd. Dat zou ik cynisch vinden. Ik zie dit als een gelegenheid om nu eens, juist op een terrein in de Randstad waarop dat gesprek lang is gevoerd, te bekijken of het werkelijk zo is dat niemand er iets aan kan veranderen, of dat wij toch een inrichting kunnen realiseren die verbetering oplevert. Ik zie het dus als een kans om de gedachte te doorbreken dat je er niets aan zou kunnen veranderen. Dat zou ik uw Kamer ook willen voorhouden.

De heer Koffeman vroeg nog …

De **voorzitter**: Minister, mag ik u onderbreken …
**

Minister **Plasterk**: Nog twee punten en dan rond ik af.

De **voorzitter**: Mag ik u vragen om die bij de tweede termijn te pakken? Dan kunnen we even een kleine pauze inlassen.
**

Minister **Plasterk**: Mag ik nog één minuut, voorzitter? Dan heb ik deze punten beantwoord en dan hoef ik daarvoor ook geen tweede termijn.

De **voorzitter**: Ja.
**

Minister **Plasterk**: Het is niet zo dat de VNG afstand heeft genomen van de provinciefusie. Dat wil ik feitelijk weerspreken.

Waarom heb ik een waarnemend commissaris van de Koning benoemd in Utrecht? Omdat er sprake was van een herindelingsprocedure. Dan is dat ook bij gemeenten gebruik. Ik heb dat overigens al in een vroeg stadium aangekondigd. Dank u, voorzitter.

De vergadering wordt van 23.45 uur tot 23.50 uur geschorst.

De **voorzitter**: We zijn toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. We hebben min of meer afgesproken dat de inbrengen maximaal vijf en liefst drie minuten zullen duren. We gaan het debat dus in staccato besluiten.
**

*N

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de antwoorden op onze vragen. Een aantal punten is zeker verhelderd. Wat echter blijft, is dat wij vinden dat de stap van het schetsen van ontwikkelingen naar het trekken van een conclusie in de visienota erg direct blijft, dat wil zeggen zonder nadere onderbouwing.

Dat is ten eerste specifiek het geval voor het punt van de provincies. De heer Kuiper wees er in het interruptiedebat al op dat er al tientallen jaren over wordt gesproken. Er is dus al een voorgeschiedenis van een discussie, maar die discussie wijst helemaal niet in de richting van de oplossing die nu wordt voorgesteld. Ik heb zelf in het laatste deel van mijn inbreng gewezen op de valkuil van het direct denken aan een concrete oplossing. Ik heb daarvoor ook een aantal argumenten genoemd en ik ben eigenlijk nog niet gerustgesteld door de antwoorden van de minister daarop. Daarom heb ik samen met de heer Vliegenthart een motie voorbereid. De heer Vliegenthart zal de inhoud daarvan nader toelichten.

Een tweede punt betreft het tijdpad, met name voor de provinciefusie. Wij hebben begrip voor het feit dat de minister begrip heeft getoond voor de bezwaren van de provincie Flevoland en de fusie heeft uitgesteld van 2015 naar 2016. Toch zijn er ook heel reële bezwaren te noemen tegen het kiezen voor 2016. Heeft de minister die bezwaren ook op hun merites beoordeeld? Kan hij ingaan op de weging die hij eraan heeft gegeven?

Ik kom bij mijn derde en laatste punt. Ik ben mijn inbreng begonnen met te wijzen op het feit dat er in de discussie over het openbaar bestuur de laatste tijd wat heilige huisjes zijn geslopen. Het gaat daarbij om termen en begrippen die een beetje een eigen leven zijn gaan leiden, zoals de term "bestuurlijke drukte". Daarop is de minister ingegaan in reactie op de inbreng van de heer Koole. Ik heb ook genoemd het beginsel van de twee bestuurslagen en het feit dat efficiënt en krachtig bestuur een beetje gelijk wordt gesteld met grootschalig bestuur. Ook heb ik gezegd dat differentiatie tegenwoordig vooral wordt gebruikt in de richting van de burger en niet zozeer in de mogelijkheid van differentiatie tussen lokale overheden onderling. Ik ben benieuwd of de minister daarop nog een korte reactie kan geven.

*N

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Ook namens mijn fractie dank aan de minister voor de beantwoording in eerste termijn. Ik moet zeggen: aan zijn enthousiasme en aan zijn uitvoerigheid heeft het niet gelegen. De minister heeft geprobeerd om een hele hoop thema's in een relatief korte tijd de revue te laten passeren, ook thema's die we tot nu toe eigenlijk nauwelijks hebben besproken, zoals de WOB, de AIVD en de ICT. We hebben ze allemaal zien langskomen.

Mijn fractie blijft echter zitten met die ene vraag: waarom doet de regering nu precies wat zij doet? Treffender, en misschien ook wel dodelijker, dan de analyse van de heer Koole kan ik het niet zeggen: ik zie aanzetten tot samenhang. Ook in dit debat is die samenhang niet tot wasdom gekomen. Het blijft bij aanzetten. We weten wat de minister wil, namelijk grotere provincies en grotere gemeenten, maar we krijgen er geen inzicht in waarom hij dat wil, zeker omdat hij zelf zegt niet van de school van "groter is beter" te zijn. We weten dat de minister inzet op grotere betrokkenheid van burgers en van de overheid, maar we zien dat de regering met de plannen die zij presenteert, iedereen op de kast jaagt. Daarom dien ik, mede namens collega Van Bijsterveld en de collega's van de ChristenUnie, GroenLinks, de OSF, 50PLUS, de Partij voor de Dieren en de SGP, de volgende motie in.

*M

De **voorzitter**: Door de leden Vliegenthart, Van Bijsterveld, Kuiper, Thissen, De Lange, Nagel, Koffeman en Holdijk wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gezien de nota "Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie van Nederland";

gehoord de beraadslagingen over de inrichting van het openbaar bestuur;

vaststellend dat de regering voornemens is, op korte termijn de bestuurlijke inrichting van Nederland op lokaal, regionaal en provinciaal niveau ingrijpend te veranderen;

overwegende dat een dergelijke herinrichting een degelijke onderbouwing en een sterk bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak nodig heeft;

vaststellend dat de nota "Bestuur in samenhang" weliswaar de voornemens van de regering toelicht maar dat de onderbouwing ervan en het maatschappelijk draagvlak ervoor vooralsnog ontbreken;

roept de regering op om met een nadere analyse te komen over nut, noodzaak en democratische wenselijkheid van de door haar publiek gemaakte voornemens en (een analyse van) het voorziene tijdpad;

en verzoekt de regering, tot dan op dit terrein geen onomkeerbare stappen te zetten,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter B (CII).
**

*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik zal me op dit late uur tot een enkel punt beperken. Allereerst dank ik de minister voor zijn uitvoerige antwoorden. Dank ook aan de collegae die vandaag een heel interessant, maar toch ook intensief debat hebben gevoerd. Het is inmiddels twaalf uur geweest. Ik heb in de gewisselde standpunten heel weinig verschuivingen gezien. Ik zal niet zeggen dat ik dat had verwacht. Wat D66 betreft is het, kort samengevat, te weinig en te langzaam. Dat geeft meteen al aan hoe mijn fractie waarschijnlijk -- ik wil dat nog even openlaten want ze zijn er niet meer -- over de motie van de SP zal oordelen.

Ik wil nog op twee punten kort ingaan, ook omdat ik daar moties over heb voorbereid. De eerste betreft de financiële gevolgen van de decentralisatietrajecten. Ik heb daarover eerder met de minister van gedachten gewisseld. Mijn betoog was er niet op gericht om eendimensionaal in de richting van het fiscale domein te koersen. Als gemeenten die decentralisatietrajecten moeten uitvoeren, dan moeten ze niet in de situatie komen dat ze noodgedwongen moeten putten uit eigen middelen en de schatkist leeg blijft. Ik wil nogmaals een indringend beroep op de minister doen, ook gelet op de bejegening die hem vandaag vanuit mijn fractie ten deel is gevallen. Ik weet dat niet elke aangenomen motie meteen wordt uitgevoerd; soms is daar een tweede traject voor nodig. Ik wil dus echt een beroep doen op de minister om te abstraheren: ga ik dit zelf wel of niet doen in deze periode of neem ik mijn verantwoordelijkheid -- en ben ik volstrekt ernstig als minister van Binnenlandse Zaken -- om te kijken naar de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten in het licht van die substantiële decentralisaties? Ik denk dat daar echt aanleiding voor is en dat het goed is als het ministerie eens gaat bekijken of daar verschillende modellen voor te bedenken zijn. Als dan echt de nood aan de man blijkt te zijn, hoeven we niet tegen elkaar te zeggen dat we dat niet hadden voorzien en dat we het even niet meer weten. We hoeven elkaar niet op voorhand te binden aan de uitkomsten. Zelfs mijn fractie wil de handen vrijhouden. Daarvoor heb ik de volgende motie voorbereid.

*M

De **voorzitter**: Door de leden Engels, Koffeman, Thom de Graaf, Thissen, Nagel en De Lange wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterend dat de dekking van de voorgenomen decentralisaties in belangrijke mate zal moeten worden gevonden in de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds;

overwegende dat de in uitvoering genomen rijksbezuinigingen hun weerslag zullen hebben op de omvang van de Algemene Uitkering;

overwegende dat gemeentebesturen als gevolg daarvan mogelijk een groter beroep zullen moeten doen op de eigen inkomsten om de uitvoering van de nieuwe taken op niveau te kunnen uitvoeren;

verzoekt de regering, een of meer modellen voor een stelsel van financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten te ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met zowel de effecten van de voorgenomen decentralisaties als met voortgaande processen van gemeentelijke herindeling,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter C (CII).
**

De heer **Engels** (D66): Dan kom ik op mijn tweede punt: de Grondwet en hoofdstuk 7. Helaas heeft de minister daar niet op gereageerd. We hebben ook even die pauze moeten nemen. Daar had ik overigens alle begrip voor; ik had zelf ook wel even behoefte aan een pauze. Misschien dat de minister er straks toch nog iets over zegt, maar dat noodzaakt me toch om nu een motie in te dienen, want anders is het moment voorbij. Met die motie vragen we de minister met dezelfde indringendheid om als minister van BZK zijn verantwoordelijkheid ook voor een levende en geactualiseerde Grondwet te nemen. We vragen hem niet alleen te kijken naar de voorgenomen deconstitutionalisering van de aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning, alsmede de PBO, maar ook om hoofdstuk 7 nog eens tegen het licht te houden gelet op de ontwikkelingen. Kunnen we dit niet zo opschrijven dat de Grondwet een echte norm wordt voor de kwaliteit van het openbaar bestuur?

*M

De **voorzitter**: Door de leden Engels, Koffeman, Thom de Graaf, Nagel en Holdijk wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gelezen de in de nota Bestuur in Samenhang opgenomen voorstellen voor wijziging van de Grondwet inzake de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de Commissaris van de Koning, alsmede inzake de hervorming van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie;

constaterende dat in dat verband blijkbaar niet wordt gedacht aan een algehele herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet;

van mening dat de wetgever zich rekenschap dient te geven van zijn verantwoordelijkheid de Grondwet aangesloten te houden bij de constitutionele ontwikkelingen, waaronder begrepen de aangepaste wetgeving inzake de inrichting en de werking van het decentraal bestuur;

verzoekt de regering, een voorstel te ontwerpen voor een geactualiseerde en meer richtinggevende invulling van hoofdstuk 7 van de Grondwet en daarbij, naast de al voorgenomen aanpassingen, in ieder geval de volgende elementen te betrekken:
a. een plaatsbepaling van de bestuurlijke hoofdstructuur waaruit het primaat ten opzichte van andere bestuursvormen blijkt;
b. een herijking van de in de artikelen 124 en 125 opgenomen formuleringen die nog verwijzen naar het monistische bestuursmodel;
c. de constitutionalisering van het beginsel van de lokale en provinciale autonomie,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter D (CII).

De heer Holdijk is niet meer aanwezig. De volgende spreker is de heer Sörensen.

**

*N

De heer **Sörensen** (PVV): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn uitgebreide beantwoording. Ik sprak over bestuurlijk conservatisme en ik zei dat dit rapport niets zou veranderen vanwege de vrijblijvendheid ervan. De minister zegt dat er geen blauwdruk in staat en waarschuwt ook tegen cynisme. Ik heb mijn uiterste best gedaan. Ik begrijp dat dat erin staat, want het roept cynische reacties op, maar ik heb me wat dat betreft ingehouden.

Ik had het idee dat niet iedereen begreep dat dit slechts een rapport is waar nog wetgeving uit voort moet vloeien. Wat dat betreft hebben we vandaag een voorsprong genomen op de wet om de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht samen te voegen. We hebben er al uitgebreid over gesproken en dat gaan we de volgende keer waarschijnlijk weer doen. Volgens mij ligt het wetsvoorstel nu bij de Tweede Kamer. Daarna komt het bij ons en gaan we er weer uitgebreid over praten. Dat is eigenlijk zonde, maar goed.

Voor die tijd gaan we hopelijk een wetsvoorstel aannemen dat ons de kans geeft op een raadgevend en daarna op een correctief referendum. Als de bestuurders van de provincies zo veel bezwaren hebben -- wat we natuurlijk hadden kunnen verwachten en waar de minister alle begrip voor heeft -- dan kunnen zij via hun partijen misschien het initiatief nemen tot een raadgevend referendum en dan gaat het sowieso niet door.

*N

De heer **Thissen** (GroenLinks): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn uitvoerige betoog waarin hij veel antwoorden heeft gegeven op kwesties die door de Kamer niet aan de orde zijn gesteld. Maar goed, we weten nu hoe de minister in een aantal onderwerpen zit. Ik heb drie opmerkingen.

Ik begin met de Noordvleugel. Als dit plan niet wordt aangenomen, kunnen we volgens de minister de komende 30 à 50 jaar niet meer praten over het middenbestuur. Ik denk wel dat hij het zichzelf dan ook wat moeilijk maakt. In het regeerakkoord staat namelijk dat hij het middenbestuur zodanig gaat hervormen dat er sprake is van vijf landsdelen en dat hij begint met de Noordvleugel. Eigenlijk zou je dan een veelomvattend plan verwachten om die vijf landsdelen te maken. Dat plan zou goed onderbouwd moeten zijn op basis van inhoud, taken en verantwoordelijkheden. Kom vooral met een probleemanalyse waarom het nu met die twaalf provincies niet goed loopt. Dat verhaal vinden wij nog steeds niet overtuigend genoeg. Ik geef collega Sörensen gelijk dat dit wetsvoorstel te gelegener tijd hier aan de orde komt als het door de Tweede Kamer komt. Dan zullen wij het hier op zijn merites beoordelen. Wij vonden het debat vandaag niet overtuigend om op voorhand te zeggen dat wij hiermee in zee gaan, integendeel. Bovendien vinden wij de praktische problemen rondom de verkiezingen uitermate problematisch, ook omdat in twee provincies het draagvlak zowel bij de burgerbevolking als bij de volksvertegenwoordiging als bij de bestuurders ontbreekt. Dat is namelijk in Utrecht en Flevoland het geval. Kortom, de minister heeft nog veel werk te verrichten.

Ook wij hebben gevraagd waarom de minister afwijkt van het landsdelenverhaal in het regeerakkoord. Er is in deze nota slechts sprake van de Noordvleugel. Bovendien heeft de minister altijd laten doorschemeren dat Friesland altijd Friesland zal blijven. Dat is in culturele zin inderdaad het geval, zoals Limburg ook altijd Limburg zal blijven. Vandaar mijn vergelijking met Bretagne, ondanks Côtes d'Armor en Finistère. Is de minister ook van plan om Friesland staatkundig zelfstandig te laten blijven door het een provincie te laten zijn, of denkt hij aan een Noord-Nederlands landsdeel zoals hij misschien ook denkt aan een Zuid-Nederlands landsdeel, een Midden-Nederlands landsdeel met misschien Zuid-Holland apart?

De minister zei in zijn beantwoording: kijk naar de aard van de problematiek en hoe je die het beste kunt aanpakken. Ons probleem met de nota is dat de analyse over de aard van de problematiek en met welke schaalgrootte je die het beste kunt aanpakken ontbreekt. Wij waarderen de poging van de minister om problemen aan te pakken. Dat is geweldig, daar is het kabinet ook voor. Maar wat is de problematiek, waar is de analyse en waar begint de oplossing?

De minister zegt ook dat het eindbeeld niet moet zijn dat wij ons richten op de structuur, maar dat het eindbeeld moet zijn dat wij ons richten op taken en verantwoordelijkheden. Daar moet je beginnen. Maar de minister formuleert eigenlijk ook geen eindbeeld van de taken en de verantwoordelijkheden. Daarom beoordelen wij deze nota uiteindelijk toch als onvoldragen. De nota ziet er goed uit, dat hebben verschillende collega's gezegd. In zijn samenhang en probleemanalyse is de nota een leuke aanzet geweest voor een bijna twaalf uur durende discussie, maar ik vraag de minister er nog wat inhoud aan toe te voegen, vooral wat de analyses en het eindbeeld betreft en dan graag op basis van inhoud, verantwoordelijkheden en taken.

*N

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister. Er is inderdaad veel gewisseld vandaag. De minister is ook ingegaan op aspecten die vanmiddag niet aan de orde zijn gekomen. Hij is echter voorbijgegaan aan een aantal vragen en opmerkingen van de VVD. Niet getreurd, de strekking is dat wij dichtbij elkaar staan. Ongetwijfeld zullen wij binnenkort een paar concrete debatten over dit onderwerp voeren.

Ik heb nog een vraag aan de minister. Dat mag op dit tijdstip want ik heb zijn advies nodig. Als ik thuiskom, vraagt mijn man altijd hoe het was. Dat zal hij nu wel morgenochtend doen, denk ik. Dan zegt hij: En, is het land er beter van geworden? Kunt u mij helpen, minister?

*N

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Goede vragen stelt uw man, mevrouw Huijbregts.

Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Er is lang uitgezien naar dit debat omdat in deze Kamer al heel lang de behoefte leeft om na te denken over de wat grotere visie achter de plannen van dit kabinet.

Ik kan heel kort zijn. Verschillende collega's hebben al uitdrukking gegeven aan een zekere teleurstelling dat het toch niet gekomen is tot een weging van visies achter al die veranderingsvoorstellen. Het is heel belangrijk dat wij een bestuurslagenstructuur hebben, aangeduid met "het huis van Thorbecke". Hoe wordt dat getaxeerd door de minister? Wat betekent het voor het uitgangspunt van het huis van Thorbecke wanneer wij gaan nadenken over herindelingen en met name over provinciale opschaling? Dat zou ook kunnen beteken dat wij binnen dat kader de huidige provincies versterken. De minister gaf zelf al een aanduiding van wat het doel van de operatie zou moeten zijn. Het gaat om een optimaal adequaat functionerend bestuur. Dat willen wij natuurlijk allemaal, maar waarom zou dat niet kunnen op de schaal van de huidige provincies? Dat blijft allemaal heel onduidelijk.

Ik weet ook niet of wij moeten veranderen. Er wordt steeds gezegd dat wij moeten veranderen omdat er een lange discussie is geweest. Dat staat op die manier allerminst vast.

Er kwam echter toch een element van visie uit de mouw, namelijk toen het ging over de relatie tot Europa. De beoogde landsdelen zouden een heel belangrijke regionale bestuurslaag gaan vormen. De minister gaf aan dat in de toekomst de rijksoverheid smaller zal worden en minder taken zal krijgen. Daarmee wordt eigenlijk nogal wat gezegd. De rijksoverheid zal kleiner en ongetwijfeld dan ook zwakker worden en de landsdelen worden krachtige regionale besturen. Dat is nu een visie waarover wij meer hadden willen horen en die wij ook hadden willen wegen als dat het werkelijke verhaal is achter de vorming van de landsdelen.

Ik heb gevraagd naar de grootte van de gemeenteraden. Ik heb wel een soort van antwoord gekregen, maar mijn vraag was of het, als de taken van de gemeenten toenemen, voor de hand ligt om de gemeenteraden te verkleinen, ook al is het maar met 10%. Dat leek mij een wat wonderlijke beweging.

*N

De heer **Koole** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de uitgebreide beantwoording van de vragen, ook die van mijn fractie. Ik heb in mijn eerste termijn gezegd dat het een heel belangrijk onderwerp betreft en ook gezegd dat ik bezig was met een zoektocht naar de samenhang. Op sommige punten is die samenhang wat nader geduid. Je zou kunnen spreken van een proces van visie in ontwikkeling. Er zijn een heleboel vragen te stellen, maar die komen later bij de behandeling van de concrete wetsvoorstellen aan de orde. Ik heb nu meegenomen dat de minister in zijn oren heeft geknoopt dat hij het begrip "bestuurlijke drukte" genuanceerd gaat gebruiken in de richting zoals de Raad van State die heeft geformuleerd en dat het niet een vanzelfsprekendheid is om meteen tot structuurverandering over te gaan. Ik ben blij dat hij dat niet uitsluit.

Ik heb de minister ook horen spreken over incrementele besluitvorming richting een perspectief. Wat is dat perspectief? Kort samengevat is dat zowel op lokaal niveau als op het middenniveau adequaat bestuur. Dat is in ieder geval duidelijk, maar het is zo algemeen geformuleerd dat je daar haast niet tegen kunt zijn. Kan het zijn dat dit bij het middenbestuur leidt tot verschillende constructies, dat zowel huidige provincies als nieuwe landsdelen met toegevoegde bevoegdheden naast elkaar blijven bestaan? Is dat een mogelijkheid? Acht de minister dat wenselijk?

Ik ga geen motie indienen, maar ik wil wel de in de Tweede Kamer aangenomen motie-

Schouw/Voortman (33047, nr. 14) in herinnering roepen. Ik wil de minister vragen hoe hij op die motie heeft gereageerd en of hij de uitkomsten van de reactie op die motie ook aan de Eerste Kamer wil meedelen. In die motie staat dat het regeerakkoord onder meer de langetermijnvisie schetst naar de vorming van de landsdelen, maar dat de visie Bestuur in samenhang nog onvoldoende richting geeft aan de realisatie van dat langetermijnperspectief. Er staat ook in: "overwegende dat het voor draagvlak voor samenvoeging van de provincies belangrijk is dat de twaalf provincies, en in het bijzonder Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, kennis krijgen van een samenhangende visie op het eindbeeld". Verder staat in de motie: "verzoekt de regering, voor behandeling van het wetsvoorstel tot samenvoeging van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland te komen met een nader uitgewerkte visie en een stappenplan voor de overige provincies, bijvoorbeeld door het instellen van een bestuurlijke adviescommissie". Die motie is in de Tweede Kamer aangenomen, ook met steun van mijn fractie. Wat gaat de minister precies met die motie doen? Kan hij de uitkomsten van het beraad daarover aan deze Kamer meedelen?

*N

De heer **Nagel** (50PLUS): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording.

Ten eerste is de les van dit debat en tevens het verzoek aan de minister om de argumenten die hij heeft en die hij verspreid noemt, veel compacter en met veel meer kracht onder elkaar te zetten om op die manier overtuigender te kunnen werken. Hij noemt zowel in het Tweede Kamerdebat als hier verspreid argumenten, zoals Schiphol en Lelystad en allerlei zaken. Het lijkt mij nodig om die te bundelen.

Ten tweede denk ik aan de problematiek van de twee verkiezingen binnen negen maanden. De minister heeft aan de Tweede Kamer beloofd om voor het zomerreces te bekijken of hij daar een oplossing voor kan vinden. Ik ben van mening dat die twee weken heel intensief gebruikt moeten worden, want de problemen zijn aanzienlijk. Genoemd zijn de kleine problemen van bijvoorbeeld wachtgelden en motivatie, maar ook is de representativiteit van de Eerste Kamer genoemd. Daar kunnen weleens haken en ogen aan zitten die niet van tevoren te voorzien zijn.

Ten derde moeten wij het draagvlak niet onderschatten. In de eerste plaats denk ik dat met veel meer overtuigingskracht aan de bevolking moet worden uitgelegd waarom grotere gemeenten of grotere provinciale eenheden noodzakelijk zijn. In de tweede plaats moet er ook eens een keer een andere benaderingswijze komen. Ik kan mij voorstellen dat je de inwoners van Almere benadert. Dan heb je het over de helft van de bevolking van Flevoland. Je zou hen kunnen vragen of zij zich meer verwant voelen met Amsterdam of Dronten of dat zij het nuttiger vinden om met die plaatsen in een eenheid te vertoeven. Dat zou wellicht verrassende uitkomsten kunnen bieden.

*N

Minister **Plasterk**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in tweede termijn. Ik zal de punten kort langslopen en mij met name op de moties concentreren.

Mevrouw Van Bijsterveld wees op een valkuil. Zij wees ook op het tijdpad, waaraan ondanks het uitstel nog steeds bezwaren ontleend zouden kunnen worden. Dat is wellicht zo, maar ik verwijs ook naar de eerste termijn van de heer Engels. Hij zegt dat praten over tijdpad en valkuilen ook een onderdeel zijn van het tegen een bepaald voorstel zijn. Ik zal mij het advies van mevrouw Van Bijsterveld echter in de oren knopen. Ik ben het eens met haar conclusie dat opschaling per se geen doel is. Wat dat betreft zitten wij op dezelfde golflengte. Je moet per onderwerp en per keer bekijken of het verstandig is om iets op een bepaalde manier in te delen of niet. Je moet geen geloof in een ideale schaalgrootte aanhangen.

Ik heb de indruk dat de heer Vliegenthart aan de ene kant vraagt om een schaaldiscussie en aan de andere kant de indruk heeft dat wij daarover van mening verschillen. Ik probeer juist weg te blijven van een opvatting over schaal per se, dus van de duiding dat een grote schaal of juist een kleine schaal goed is. Dat is namelijk werkelijk niet mijn opvatting.

Ik concentreer mij op de ingediende motie. In de overwegingen staat dat de regering van plan is om op korte termijn de bestuurlijke inrichting van Nederland op lokaal, regionaal en provinciaal niveau ingrijpend te veranderen. De heer Engels vindt het allemaal niet zo ingrijpend, dus dat is toch weer een taxatie. Die overweging laat ik dus toch maar aan de Kamer. Als ik dan echter naar het dictum kijk, lees ik daar dat de regering, voordat zij onomkeerbare stappen zet, deze per stap inhoudelijk nader moet motiveren en onderbouwen. Daar ben ik het wel mee eens. Dit is een algemeen debat over de volle breedte om in samenhang de voornemens uit het regeerakkoord nogmaals te bespreken. Aangezien iedere stap in de bestuurlijke structuur wetgeving vereist, aangenomen in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, inclusief een ronde langs de Raad van State en een memorie van toelichting, kan ik het eerlijk gezegd niet oneens zijn met het dictum. Ik zou het er ook niet mee oneens willen zijn. Er mag namelijk geen onomkeerbare stap worden gezet zonder dat de wet op dat punt wordt veranderd. Dat is evident. Dat behoeft een nadere motivatie dan in de context van zo'n nota of een debat kan. Nogmaals, in de overwegingen staat misschien een andere weging dan de mijne, maar ik kan leven met het dictum. Ik zou het oordeel over deze motie dus aan de Kamer laten. Of dit veel toevoegt, is dan vers twee. Dat moet de Kamer dan maar wegen. Ik heb in ieder geval geen reden om namens de regering deze motie met klem te ontraden.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie): Ik ben een van de ondertekenaars van deze motie. Wellicht kan de heer Vliegenthart hier nog even iets over vragen, maar ik heb de indruk dat hier echt verzocht wordt

niet alleen om een onderbouwing stap voor stap in de loop van de parlementaire behandeling, maar om een opzettelijke analyse. Heel veel fracties hebben daar vandaag om gevraagd. Wij willen een nog wat grondigere benadering van met name het provinciale plan.

Minister **Plasterk**: Ik hoor wat de heer Kuiper zegt. Ik wilde niet vooruitlopen op de vraag van mevrouw Huijbregts wat zij haar echtgenoot -- aan wie ik overigens de vriendelijke groeten doe -- zou kunnen antwoorden op de vraag of het land er beter van geworden is. Ik zou op dit moment neigen naar een "ja", want de Kamer wilde dit een keer in brede zin bespreken. Als wij nogmaals in brede zin daarover spreken, zal de echtgenoot van mevrouw Huijbregts misschien een aarzelend antwoord krijgen. Ik beperk mij dus maar tot het dictum van de motie. Daarin wordt de regering verzocht om geen onomkeerbare stappen te zetten zonder nadere motivering. Dat lijkt mij alleszins redelijk. Als het een oproep is tot weer een nieuw debat in algemene zin -- dat staat er niet, dus dan kan ik dat ook moeilijk lezen -- is dat een andere zaak.

De heer **Engels** (D66): Mijn fractie heeft de motie niet medeondertekend. De minister geeft aan dat hij daarin geen belemmering ziet om met zijn beleid voort te gaan. Betekent dit dat de minister geen oproep ziet in deze motie? Ik kijk nu even bewust langs de heer Vliegenthart heen. Ziet de minister hier geen belemmering in om met wetgeving te komen? Ik heb de motie zo geïnterpreteerd dat "onomkeerbare stappen" wil zeggen dat de minister eerst nog eens wat meer visies moet maken en dat hij niet aan boord moet komen met wetsvoorstellen of welke plannen dan ook. Ik zie in mijn ooghoek bevestigende bewegingen van de heer Vliegenthart. Mijn fractie zal deze motie daarom niet steunen. Ik ga niet zeggen wat de minister moet doen, maar volgens mij is met deze motie wat meer bedoeld dan de minister denkt.

Minister **Plasterk**: De regering is helemaal niet in staat om op het gebied van de statelijke inrichting van Nederland onomkeerbare stappen te zetten zonder dat via een wetsvoorstel te doen. Ik heb overigens goed geluisterd naar de heer Thissen, een van de medeondertekenaars van die motie. Hij heeft in zijn tweede termijn nogmaals benadrukt dat hij op een aantal punten nog niet op voorhand overtuigd is en dat er een nadere onderbouwing zou moeten komen. Ik denk ook dat die per punt moet komen. Mij belet dat niet om het op die manier te doen. Als de vraag is dat de Kamer nog een keer een debat van twaalf uur wil hebben over nog weer een visienota, dan is dat iets anders. Dan zou dit ook in de motie moeten staan. Dat staat er niet. Ik kan er dus mee leven.

De heer **Vliegenthart** (SP): Er staat wat er staat. Als de minister daar een andere interpretatie aan wil geven, moet hij dat doen. Volgens mij is het voor iedereen in deze Kamer helder wat er in deze motie wordt gevraagd, namelijk een nadere uitwerking van de analyse.

Minister **Plasterk**: Die zal ik geven bij elk voorstel dat de Kamer bereikt. Ik laat het oordeel over de motie graag aan de Kamer.

De heer Engels heeft twee moties ingediend. In de eerste motie wordt gevraagd om een voorstel over een geactualiseerde invulling van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Ik vraag de heer Engels of hij de motie in die zin aanpast dat daarin wordt gevraagd om een beschouwing over de geactualiseerde invulling van hoofdstuk 7 en niet per se om een voorstel. In de nota heb ik gezegd dat ik voornemens ben om nog dit jaar een beschouwing te schrijven over wat wij voorhebben met hoofdstuk 7. Of dit leidt tot een ingrijpende wijziging, kan een onderdeel van de beschouwing zijn.

De heer **Engels** (D66): De minister zal in zijn beschouwing dus aandacht besteden aan hoofdstuk 7 en de door mijn genoemde elementen. Dat lijkt mij een heel goede aanzet. Dan wordt het toch nog een mooie avond.

Minister **Plasterk**: Ja. Als de motie in die zin wordt bijgesteld, laat ik het oordeel over de motie graag aan de Kamer.

De tweede motie van de heer Engels betreft het ontwerpen van modellen voor financiële verhoudingen. Ik heb daarbij al aangetekend dat het kabinet praktisch, maar ook ten principale niet het voornemen heeft om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen. Als ik die indruk daarmee niet wek, kan ik leven met hetgeen in de motie wordt gevraagd. Ik zal mij nog even beraden op de context waarin ik daarop zal terugkomen. Wij vragen sowieso het Centraal Planbureau voortdurend om kritisch toe te zien op het proces van decentralisaties. Wij kunnen daar bijvoorbeeld aan toevoegen of het CPB kan bezien welke financiële verhoudingen en modellen daarbij het beste passen. Als ik de motie op die manier mag lezen, laat ik het oordeel daarover graag aan de Kamer.

De heer Thissen reageerde op mijn opmerking dat als wij niets doen aan het middenbestuur, mijn opvolgers dat ook niet zullen kunnen doen. Ik ga niet over wat mijn opvolgers doen. Ik merk alleen -- misschien heb ik het daarom zo gezegd -- op hoeveel weerstand, ook georganiseerde weerstand wij stuiten. De heer Nagel vroeg of wij de publieke opinie niet kunnen beïnvloeden. Er zijn mensen die met overheidsgeld pr-bureaus inhuren om in hun omgeving de publieke opinie over een dergelijk voorstel te beïnvloeden. Daar wordt vrij drastisch op ingezet. Ik vind het zaak om daar niettemin stevig mee aan de gang te gaan. Als het in het zand zou lopen, zullen de mensen zeggen: ik zou er maar niet meer aan beginnen, want het lukt je toch elke keer niet. Dat is in het verleden weleens gebeurd. Ik bedoel het meer als een oproep om serieus bekijken of het voorstel nog bijgeschaafd moet worden en of eventueel nog aan bepaalde voorwaarden moet

worden voldaan. Wij moeten dit ook zien als een gelegenheid om een middenbestuur te creëren dat zijn taken sterk kan uitoefenen, want dat is uiteindelijk het doel van deze exercitie.

De heer Thissen wil meer inhoudelijke argumentatie, ook voor dit concrete voorstel. Dat kan ik mij heel goed voorstellen. Die zullen wij ook moeten leveren.

Mevrouw Huijbregts vraagt of dit een nuttige exercitie was. Ik denk van wel. Twee weken geleden ben ik in de Kamer geweest om lang te praten over de koninkrijkrelaties. Ook dat vond ik buitengewoon nuttig, omdat wij toen zonder de druk van een concrete maatregel of wetgeving breed konden discussiëren. Alles heeft zijn plaats, uur en frequentie, dus ik denk dat wij vervolgens wel weer over concrete voorstellen zullen moeten praten. Het is bij uitstek ook de rol van de Eerste Kamer om te zeggen: de Tweede Kamer wil dit nu wel, maar wat vinden wij van dit voorstel? Morgenochtend sta ik weer in de Tweede Kamer om een wetsvoorstel te verdedigen, dus daar gaan wij weer praktisch aan de slag.

De heer Kuiper komt terug op het voorstel om het aantal statenleden en gemeenteraadsleden te verkleinen. Ik kan mij voorstellen dat hij dit verplaatst naar het moment dat de initiatiefnemer van dit voorstel, de heer Heijnen, zijn voorstel hier verdedigt. Dan kunnen wij er nader over spreken. De opvatting van de ChristenUnie is bij het debat in de Tweede Kamer nadrukkelijk naar voren gebracht.

De heer Kuiper vraagt waarom niet wordt gekozen voor versterking van de provincies in hun huidige vorm en schaal. Ik wijs erop dat de huidige provincies ongeveer een factor tien in schaal kunnen verschillen. Als alle provincies de omvang van Flevoland hadden, hadden wij veertig provincies in dit land. Dat is dus ook een onderdeel van de discussie over de Noordvleugelprovincie. Met 40 maal 400.000 kom je op de 16 miljoen burgers die we nu hebben. Ik wil er dus niet in algemene zin een schaaldiscussie van maken, maar naar de specifieke taken kijken.

Dat is ook meteen mijn antwoord op een vraag van de heer Koole: kun je op voorhand uitsluiten dat er reden kan zijn voor een specifieke constructie, een aparte status of een differentiatie? Ik wil dat niet op voorhand uitsluiten. Laat ik op dit late uur niet in voorbeelden vervallen, want dan komt daar weer discussie over. Ik kan me wel voorstellen dat er redenen zijn om te zeggen: het is een aparte positie binnen het land of een aparte casus. Ik wil het dus niet uitsluiten.

De heer Koole vroeg of ik bereid ben om de resultaten van de uitvoering van de motie-Schouw/Voortman ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen. Daar ben ik vanzelfsprekend toe bereid. Ik verwijs kortheidshalve naar de Handelingen van de Tweede Kamer voor hetgeen ik over die motie heb gezegd en hoe ik haar lees. Met dien verstande zeg ik met alle plezier toe om de resultaten ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De heer Nagel zei dat ik de argumenten compacter moet brengen. Ik ga graag nog eens het gesprek met hem aan over de vraag hoe dat zou kunnen. Ik kan me voorstellen dat het allemaal compacter en overtuigender kan. Dat doe ik graag; dat pak ik graag op.

Ik heb toegezegd om de problematiek van twee verkiezingen voor de zomer ook voor de Eerste Kamer uiteen te zetten. Ik heb er wel bij gezegd dat mijn eerste indruk was dat er geen alternatief is voor het houden van herindelingsverkiezingen. Ik wil dus niet de verwachting wekken dat het wel zou kunnen. We moeten de consequenties daarvan onder ogen zien. Er werd ook gewezen op het praktische aspect en het personele aspect. Die aspecten moeten in beeld worden gebracht. Het is natuurlijk sowieso eenmalig. Daarna is het probleem tot in einde van dagen niet meer aan de orde. Ik zeg toe dat ik het uiteen zal zetten.

Naar aanleiding van andere opmerkingen heb ik zojuist al het een en ander over draagvlak gezegd. Daarmee heb ik volgens mij alle vragen beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Op speciaal verzoek stel ik voor om over twee weken over de ingediende moties te stemmen, dus niet volgende week dinsdag maar de dinsdag daarop.
**

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 0.38 uur.

!Lijst van besluiten en ingekomen stukken!

*N

Lijst van besluiten:

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende hamerstukken te doen plaatsvinden op 18 juni 2013:

Raming der voor de Eerste Kamer in 2014 benodigde uitgaven, evenals aanwijzing en raming van de ontvangsten (CIII);

Wijziging van de Opiumwet en de Wet wapens en munitie in verband met de verruiming van de kring van ambtenaren, belast met de opsporing van de in deze wetten strafbaar gestelde feiten, alsmede van enkele andere wettelijke voorschriften van strafvorderlijke aard (33012);

Intrekking van de Wet overleg minderhedenbeleid in verband met de herijking van de overlegvorm over het integratiebeleid (33297);

Wijziging van de Leegstandwet in verband met de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur bij leegstand van gebouwen en woningen (33436);

Herstel van wetstechnische gebreken in de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met de Wet aanpassing

bestuursprocesrecht (Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht) (33455);

Wijziging van de gemeentelijke indeling in een deel van de provincie Fryslân (33496);

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van de wijze van tenaamstelling van kentekenbewijzen en enkele andere wijzigingen van uiteenlopende aard (33504);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletoire begroting) (33544);

Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2013) (33556);

Tijdelijke regels voor experimenten met stembiljetten en een centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale opneming) (33573);

Wijziging van de Kieswet, ter implementatie van Richtlijn 2013/1/EU van de Raad van 20 december 2012 tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEU 2013, L 26) (33586);

b. de stemmingen over de volgende moties en het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 18 juni 2013:

Motie van het lid Faber-van de Klashorst c.s. over doorleveringskosten van warmte door woningbouwcorporaties (32839, G);

Motie van het lid Faber-van de Klashorst c.s. over het eenmaal in rekening brengen van de aansluitbijdrage op een warmtenet (32839, H);

Voorstel van wet van de leden Voordewind, Van der Staaij, Hilkens en Bruins Slot houdende wijziging van de Drank- en Horecawet teneinde enkele leeftijdsgrenzen te verhogen van 16 naar 18 jaar en de preventie en handhaving te verankeren (33341);

c. de plenaire behandeling van het volgende verzoekschrift te doen plaatsvinden op 18 juni 2013:

Verslag over het verzoekschrift van M. en F. van de B. te B., betreffende een betalingsregeling (XCIX, G;

d. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie te doen plaatsvinden op 18 juni 2013:

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (strafbaarstelling financieren van terrorisme) (33478);

e. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 25 juni 2013 i.p.v. 2 juli 2013:

Wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (33268);

f. het voorbereidend onderzoek van het volgende wetsvoorstel door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning te doen plaatsvinden op 25 juni 2013:

Regels met betrekking tot het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer (Wet gebruik Friese taal) (33335);

g. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 2 juli 2013 i.p.v. 25 juni 2013:

Voorstel van wet van het lid Heijnen tot wijziging van de Gemeentewet in verband met het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur (33084);

h. de plenaire behandeling van de volgende notitie te doen plaatsvinden op 8 oktober 2012:

Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011/belastingheffing internationale ondernemingen (25087, D).

Lijst van ingekomen stukken, **met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen**:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met versterking van het bestuur bij pensioenfondsen en enige andere wijzigingen (Wet versterking bestuur pensioenfondsen) (33182);

Regels met betrekking tot het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer (Wet gebruik Friese taal) (33335);

Herstel van wetstechnische gebreken in de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht) (33455);

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de modernisering van de wijze van tenaamstelling van kentekenbewijzen en enkele andere wijzigingen van uiteenlopende aard (33504);

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IX) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletoire begroting staatsinterventie) (33533);

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) en van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2013 (Incidentele suppletoire begroting) (33544);

Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2013) (33556);

Tijdelijke regels voor experimenten met stembiljetten en een centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale opneming) (33573);

Wijziging van de Kieswet, ter implementatie van Richtlijn 2013/1/EU van de Raad van 20 december 2012 tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEU 2013, L 26) (33586).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van de Zesde voortgangsrapportage Curaçao (griffienr. 153033);

een, van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, ten geleide van de geannoteerde agenda voor het Algemeen Overleg over de Raad Buitenlandse Zaken (Handel) op 14 juni 2013 (griffienr. 153054);

een, van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ten geleide van het Jaarverslag 2012 Commissariaat voor de Media (griffienr. 153036);

een, van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, inzake kabinetsreactie op consultatieve mededeling Europese Commissie "De internationale overeenkomt inzake klimaatsverandering van 2015" (griffienr. 153053);

een, van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ten geleide van de Richtlijnen Internationale Arbeidsconferentie 2013 (griffienr. 153028);

een, van alsvoren, ten geleide van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Kinderopvangtoeslag (griffienr. 153047);

een, van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake voorhangprocedure op gronde van artikel 124 (griffienr. 153052);

een, van alsvoren, inzake voorhangprocedure op grond van artikel 124 Zorgverzekeringswet (griffienr. 153052.01);

een, van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, inzake Wuv (griffienr. 153040).

De Voorzitter stelt voor, deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning ter inzage voor de leden;

3. de volgende geschriften:

een, van A.C.H. te B., inzake conflict Syrië (griffienr. 152968).
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties;

een, van C.S., inzake betrekkingen Arabische landen (griffienr. 153044).
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking;

een, van H. en L. te N., inzake prostituees (griffienr. 148330.46).
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissies voor Veiligheid en Justitie en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning;

een, van W.M. te N., inzake onterechte huisuitzetting en ontruiming (griffienr. 153041).
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissies voor Binnenlands Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning en voor Veiligheid en Justitie;

een, van G.J.H.M.K., inzake vergroting werkloosheid met 50.000 door wetswijziging beroepsonderwijs (griffienr. 153007).
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

een, van C.S., inzake oldtimer camper (griffienr. 151564.15);

een, van H.J.N. te A., inzake afschaffing vrijstelling wegenbelasting van oldtimers (griffienr. 151564.13);

een, van L.A.,inzake MRB oldtimers (griffienr. 151564.14).
Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Financiën;

een, van G.v.D., inzake wonen in een recreatiewoning (griffienr. 148188.24).
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening;

een, van G.v.d.E., inzake herkeuringsoperatie Wajong (griffienr. 152988).
Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

een, van M.S., inzake progressieve multiple sclerose en de relatie tot de zorgindustrie (griffienr. 153006);

een, van mr. A.C.A., inzake levenstestament (griffienr. 153050).
Deze geschriften worden van belang geacht voor de leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Voorzitter stelt voor, deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.