

## 2

### 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.



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 allerm minst 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-down benadering 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 verworpen 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 eenvormigheids-gedachte 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 dicht 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 Bijsterveld

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 tijdshorizon oplevert, met twee statenverkiezingen in negen maanden. Afgezien van de extra kosten die dit met zich meebrengt, is dit tijdspad 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 tijdspad. 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?

## Van Bijsterveld

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 blijken 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 poelen 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.

## Van Bijsterveld

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.



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 pre-

senteert. En dat terwijl hij er toch echt de tijd voor heeft genomen. Tijdens de algemene beschouwingen wakte 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 Mauritsstoren, 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 afge-

lopen 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 te meer 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 beargmenteren 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 efficiencyvoordelen 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 op-

## Vliegenthart

zichte 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 aangezien. 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 tekenafel 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.

## Vliegenthart

### 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 pu-

bliceerde, 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

## Vliegenthart

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 signaleerd van toenemen van de 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 roeispanten 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.

□

### De heer Engels (D66):

Voorzitter. Al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw worstelen wij met de inrichting van het binnenlands bestuur. Bij voortdurend 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-hoc oplossingen 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 mee 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 ivoeren 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 baan-



brekende 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 verlamdende 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 zogenoemde "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 samenvatting 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 Vliegthart – 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 loftrumpet 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.

## Engels

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 rechte doen 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.

## Engels

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 ge-

volg 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 partijenoten 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 verlamdend 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 regio-

nale 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 verkrampde 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 oproep. 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 afgegaan. 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 verdegd 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 Vliegthart terecht op gewezen. Voor de dekking daarvan is vrijwel uitsluitend beschikbaar het daartoe veruimd van 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 kortelingshalve naar de brief van de Raad voor de financiële ver-

houdingen 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 deconstitucionalisering 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 gebrekkelijk 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 Vliegthart 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 uitstelmaatregelen, 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 **Vliegthart** (SP):  
Voorzitter.

De **voorzitter**:

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

De beraadslaging wordt geschorst.



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

## Voorzitter

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 aanwezigheid 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 verwelcoming 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 gevolgd 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

## Voorzitter

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 beseftte 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, geliet op de criteria in samenhang bezien, de voor de hand liggende kandidaat was geweest, dan had ik hem benoemd. Ik heb in alle eerbijheid 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)

## Voorzitter

### 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.)<sup>1</sup>

### 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 voorgescreven 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 verga-

dering 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.)