# 11
# Inrichting openbaar bestuur

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

☐

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

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

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

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

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

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

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

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

manier de digitale snelweg in overheidsland aan het maken. Hoe ziet de minister van Binnenlandse Zaken zijn verantwoordelijkheid om samen met gemeenten de digitale snelweg te verbeteren en daarin ook initiatieven te nemen?

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

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

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

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

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

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

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

Mijn tweede kanttekening is de volgende. Ja, de gemeentelijke herindeling moet van onderop komen, maar er kan een situatie ontstaan waarin er een keer een knoop moet worden doorgehakt. Dat vind ik niet hetzelfde als van bovenaf herindelen. Het initiatief komt namelijk van onderop. Er zijn streken, bijvoorbeeld de Krimpenerwaard of het Gooi – de heer Nagel verwees daarnaar – waarin de

discussie al eindeloos speelt en iedereen wel weet dat er iets moet gebeuren, maar zich toch gedraagt zoals vroeger bij het indelen van het voetbalelftal op het schoolplein: als die nu die neemt en die niet, maar ik wil die niet als die daar komt ... Op een gegeven moment moet je, alles gehoord hebbend, de knoop doorhakken. De provincie kan daarbij een regisserende rol spelen. Uiteindelijk komt er een wetsvoorstel van het kabinet bij de Kamers der Staten-Generaal. Het beginsel dat het van onderop moet komen, betekent niet dat in laatste instantie iedereen het altijd eens moet zijn. Soms moeten wij, alles wegende, toch weleens zeggen wat ons de beste manier lijkt om iets tot stand te brengen.

Ik geloof niet dat het nu moment is om al te diep in te gaan op de gedachte achter de decentralisaties. Juist op zwakke momenten in het leven van mensen, spelen er vaak verschillende problematieken. Nu zijn de budgetten en de instanties voor ondersteuning verkokerd, waardoor juist op het moment dat mensen de regie over hun eigen leven enigszins verloren hebben, zij ook nog eens de regie moeten voeren tussen de verschillende overheidsinstanties die allemaal andere mensen over de vloer sturen. Uitgangspunt is om per huishouden één persoon als kwartiermaker aan te wijzen, die zich vervolgens gesteund weet door mensen met expertise op allerlei terreinen. Hij kan dan in een bepaalde situatie bijvoorbeeld zeggen: u hebt met zijn vieren allemaal langdurig een uitkering, maar eigenlijk is het beter dat wij de ouders eenmalig helpen met schuldsanering, de dochter met gezondheidsklachten weer terug naar school helpen en de zoon met wat ondersteuning begeleiden naar werk waardoor hij weer een toekomst voor zichzelf ziet. Een dergelijke exercitie vereist ten eerste een bestuurslaag die zo dicht mogelijk bij de mensen staat, dus toch de gemeentelijke bestuurslaag, en ten tweede het ontschotten van de budgetten. Je moet dan inderdaad in staat zijn om tegen iemand te zeggen dat je denkt hem op een bepaalde manier te kunnen helpen en dan niet gehinderd worden door financiële schotten.

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

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

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

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

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

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

Minister **Plasterk**:
Dat is juist. De Wmo is niet vlekkeloos verlopen maar het was ook geen operatie die wij nu zouden willen terugdraaien. In die zin zie ik het met vertrouwen tegemoet. Overigens moeten gemeenten het wel binnen de wettelijke kaders doen. Dat houdt bijvoorbeeld in dat de Inspec-

tie Jeugdzorg altijd blijft kijken of er niets mis is met de jeugdzorg in een gemeente op de manier waarop de Onderwijsinspectie toeziet op de minimumkwaliteit van het onderwijs, ook daar waar de minister van Onderwijs niet verantwoordelijk is voor de inhoud van het onderwijs

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
De minister heeft zojuist heel treffend gezegd dat als taken en bevoegdheden gedecentraliseerd worden, deze inderdaad op een ander niveau terechtkomen. Als er misstanden zijn, moet men vervolgens op de deur van dat lokale niveau kloppen, bijvoorbeeld bij de gemeenteraad.
Wij zien echter vaak dat incidenten op decentraal niveau toch nationaal worden uitgespeeld. Dat kan natuurlijk gemakkelijk gebeuren als er verschillen zijn tussen gemeenten onderling of als er in een gemeente een keer iets verkeerd gaat. Wat zou dan de reactie van de minister moeten zijn als hij daarop wordt aangesproken?

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

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

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

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Ik heb een derde aanvullende vraag. Ik denk dat dit gevaar inderdaad dreigt, namelijk dat het idee dat wij het naar gemeenten decentraliseren, omdat zij dan beleidsvrijheid hebben en dichtbij de burger staan, op een gegeven moment toch onder druk kan komen te staan. Ik had ook gelezen dat de minister van plan was om een soort leidraad te maken met handreikingen voor gemeenten over de wijze waarop zij met de bevoegdheden zouden moeten omgaan, als ik het goed begrepen heb. Is die leidraad niet een soort sluipende normering van vrije bevoegdheden?

Minister **Plasterk**:
De bedoeling van de bijdrage die wij vanuit Binnenlandse Zaken kunnen leveren aan de decentralisatie is niet om vooruit te lopen op de invulling van die taken. Wij willen ervoor zorgen dat dit heel complexe proces goed verloopt. Het is nadrukkelijk niet mijn bedoeling om de gemeentelijke autonomie vervolgens door een instructie of een richtlijn weer uit te hollen.

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

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

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

Minister **Plasterk**:
Of scholen …

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

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

De heer **Vliegenthart** (SP):
Dat begrijp ik. De Rob waarschuwt in zijn advies over de decentralisatie ervoor dat dit in onze politieke cultuur ingebakken is en dat veel burgers dit als een evidente vanzelfsprekendheid van het beleid vinden. In de bijdrage van Martin Sommer van afgelopen weekend staat eenzelfde soort argument. Hij haalt zelfs artikel 1 van de Grond-

wet, het gelijkheidsbeginsel, erbij. Dat zijn fundamentele waarden van onze samenleving. De minister zegt nu echter dat wij het anders gaan organiseren.

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

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

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

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

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

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

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

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

Voordat wij naar de provincies gaan, ga ik nog even in op de veranderstrategieën. Ik heb in mijn inleiding al beschreven dat er wat mij betreft twee kliffen zijn waar wij van weg moeten blijven. De ene klif is die van het blauwdrukdenken. Je kunt zeggen dat het in Denemarken wel een succes is geweest, maar die samenleving is anders. Bovendien is er in de jaren 70 van de vorige eeuw al eens heel grote interne reorganisatie van het binnenlands bestuur geweest. Misschien is men dus wat minder gehecht

aan de oude structuren van voorheen. Daar is men er kennelijk in één keer in geslaagd om het land op een verstandige manier in te delen. Ik denk dat dit in Nederland een onverstandige en ook kansloze exercitie zou zijn.

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

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

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

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

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

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

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

mij productiever dan het door mij aangeven hoe ik het zou willen hebben.

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

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

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

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

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

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

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

over de invulling ervan en betaalt de rest een tarief over de manier waarop de taken worden uitgevoerd.

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

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

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

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

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

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

Dat is meteen ook een antwoord op een vraag van de heer De Lange. Hij sprak kritisch over dorpen en wijkraden. Hij zei dat hij uit ervaring sprak. Daarvoor bestaan veel verschillende modellen. Soms wordt er gekozen. Er zijn 2.000 dorps- en wijkraden in Nederland, dus het is kennelijk een populaire constructie. Laatst is er op een ledendag van de Partij van de Arbeid uitgebreid gesproken over dorps- en wijkraden en was men kritisch omdat soms een of twee mensen de boel domineren. Misschien hebben die mensen ook eigenbelangen. Ik wil het dus niet verheerlijken. Er zijn ook andere vormen van burgerinitiatieven die niet per se aan de geïnstitutionaliseerde raden verbonden zijn. Dan zeggen mensen: we willen een ijsbaan in het dorp, laten we met een aantal mensen de koppen bij elkaar steken en met ondersteuning van de gemeente iets realiseren. Dat hoeft niet per se aan een geïnstitutionaliseerde dorp- of wijkraad te hangen. Er zijn ook veel plekken waar dat soort raden wel degelijk naar tevredenheid van mensen werken.

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

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

Ik ben toe aan de beantwoording van de andere vragen van mevrouw Van Bijsterveld. Nee, laat ik eerst het onderwerp van de provinciefusie apart behandelen. Daarvoor geldt hetzelfde als wat wij bij de veranderingsmodellen hebben besproken. Ik vind dat wij niet op de vierkante ki-

lometer een kaart van Nederland moeten tekenen en zeggen hoe die het beste kan worden ingedeeld. Ik vind dat wij op een organische manier moeten voortwerken op initiatieven die eerder zijn genomen. Daarom heb ik in de nota vrij uitgebreid geciteerd uit een heel lange geschiedenis van onderzoeken, commissies en adviezen die uit brede kring komen. Niet voor niets zijn alle auteurs vermeld. De heer Van de Donk heeft bijvoorbeeld in de commissie-Geelhoed geadviseerd om tot provinciefusie te komen. Er werd gezegd dat het snel moest gebeuren en dat het acuut was dat het gebeurde.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Plasterk**

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

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

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

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

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

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

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

De heer **Vliegenthart** (SP):
Ik zag gedurende het antwoord van de minister de heer Engels steeds moeilijker kijken. Ik wil even terugkomen op wat de heer Engels zei en wat de minister als leidraad voor zijn beleid neemt: incrementele stappen met een helder geformuleerd einddoel. Dat was waar de minister zich op liet aanspreken. Wat is nu het einddoel van het plan met de Noordvleugel? Ik bedoel niet zozeer dat er

een fusie plaatsvindt tussen die drie provincies. Wat is nu het achterliggende einddoel wat betreft inhoud en samenstelling van ons provinciaal bestuur? Zijn die landsdelen het einddoel? Of heeft de minister het einddoel losgelaten?

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

De heer **Vliegenthart** (SP):
Aan welke vorm denkt de minister dan? Dit is echt geen antwoord op de vraag die ik heb gesteld. Ik heb gevraagd wat het einddoel is. Dan moet er toch enige vorm bij komen. De minister heeft het over de vorm de Noordvleugel. Vervolgens heeft hij het over een slank, adequaat en daadkrachtig middenbestuur. Dat vind iedereen in deze Kamer waarschijnlijk een goed idee. De vraag is welke vorm de minister er dan voor kiest.

Minister **Plasterk**:
Dit is nu klassiek structuurdenken, dat het einddoel per se een kaart met territoria moet zijn. Mijn einddoel is een efficiënt middenbestuur. Ik vind dat je – het is misschien postmodern, maar dan zij dat zo – naar de taken moet kijken en naar de uitvoering ervan. Die moeten op maat zijn. Dat kan in het ene deel van het land anders uitpakken dan in het andere. Daar zit ook het aspect van wat wij noemen "processuele verantwoordelijkheid" en rechtvaardigheid in, waarbij mensen een rol spelen in het proces. Ik denk dat dit proces, dat in de Randstad al meer dan tien jaar wordt doorlopen, in de rest van Nederland ook zijn ruimte moet krijgen.

De heer Vliegenthart probeert mij een uitspraak te ontlokken over het aantal landsdelen dat ik wil hebben. Vervolgens zegt hij: daar ben ik tegen. Dat is ook niet waar ik op uit ben.

De heer **Vliegenthart** (SP):
De minister kan mij alles in de schoenen schuiven, maar wij spreken vandaag over zijn plannen. Hij spreekt nu een heel vaag idee uit van wat hij uiteindelijk wil. Iedereen in dit huis zal het daar grosso modo wel mee eens zijn. Van de heer Engels, die mij in de eerste termijn escapisme verweet, tot de SP aan toe. Daar kunnen wij geen discussie over voeren. Dan moet er toch ergens vorm en inhoud aan worden gegeven waarover wij een afweging kunnen maken, een begin van een samenhangende analyse? De minister zegt min of meer op basis van een paar gemeenplaatsen dat hij met een Noordvleugel begint. Dat is geen argumentatie. Dat is volgens mij een hoop lucht de lucht in gooien en dan zeggen: zoek het maar uit, Kamer.

Minister **Plasterk**:
Ik deel niet dat de uitkomsten van dikke stapels rapporten en de tien of vijftien jaar discussie die er al speelt in de Randstad over het vormen van een Randstadprovincie die ik heb samengevat, kunnen worden aangeduid als gemeenplaatsen. Ik heb al gezegd dat het voorstel van het CDA en de VVD dat concreet ter tafel lag over het vormen van een Randstadprovincie niet mijn voorstel is. Ik vind dat geen verstandig voorstel. Het is een structuur die een onevenwichtigheid aanbrengt in het middenbestuur. Het maakt het overigens ook onmogelijk om de rest van provinciaal Nederland op een verstandige manier daarmee in evenwicht te brengen. Een Noordvleugelprovincie met 4,3 miljoen inwoners vind ik op zichzelf helemaal niet onevenwichtig. Ik denk inderdaad – daar doelden de heer Engels en anderen ook op – dat wij ook moeten kijken wat in de rest van Nederland de beste manier is om het middenbestuur te organiseren.

De heer **De Lange** (OSF):
Ik wil de abstractie maar even de abstractie laten en heel concreet spreken over de Noordvleugelprovincie. Ik heb zelf de overtuiging dat die nooit zal vliegen, maar dat is mijn kijk op de zaak. Ik wil eens kijken naar de manier waarop de minister alle bezwaren die zijn aangevoerd, bagatelliseert. Een ander woord kan ik daar niet echt voor bedenken. De afgelopen weken hebben mijn telefoon en mijn mailbox niet stilgestaan. Ik kreeg berichten van bestuurders die allemaal, inderdaad op hun eigen manier, heel grote bezwaren hadden tegen het voorstel. Het is waar dat niet alle bezwaren precies tot dekking worden gebracht met andere bezwaren. De bezwaren waren in alle gevallen enorm. Er zijn geen uitgebreide onderzoeken geweest onder burgers, althans op dit moment, waar wij uitgebreid aan kunnen refereren. De signalen wijzen er echter op alle manieren op dat de weerstanden hiertegen heel groot zijn en dat die groter zijn naarmate de provincies kleiner zijn. Ik denk toch niet dat wij de discussie moeten voeren op het niveau van dat het allemaal wel meevalt, dat ze niet allemaal hetzelfde bedoelen, maar dat ze misschien allemaal wat moois bedoelen ten aanzien van de plannen. Als wij een grote gemene deler kunnen definiëren, is het dat zowel bij de bestuurders als bij de bevolking de weerstanden heel groot zijn. We kunnen lang twisten over de vraag hoe groot ze precies zijn, maar dat ze groot zijn, lijkt mij heel weinig twijfel te lijden.

De **voorzitter**:
Ik wil u er wel allemaal op wijzen dat u nog een tweede termijn hebt. Er worden nu heel veel standpunten vastgelegd, maar ik verzoek u de interrupties zo beknopt mogelijk te houden. Daarna kunt u de tweede termijn gebruiken.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Weerstand is een ding, maar waarop baseert de minister dat – in het geval van het concrete voorstel over de Noordvleugel – die versterkte provincie, dat versterkte landsdeel met een enorm aantal inwoners het op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur en milieu en verkeer en vervoer beter zal doen dan de huidige provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht?

Minister **Plasterk**:
Om de reden die ik zojuist ook kort aanduidde, maar ik wil met alle plezier op al die onderwerpen ingaan. Dan moeten we over het Markermeer gaan praten of over de luchthaven Schiphol en Lelystad of over het woon-werkverkeer tussen Amsterdam en Almere. In de provincie Flevoland wonen 400.000 mensen. De helft daarvan woont in Almere. Van de andere helft woont bijna de helft in Lelystad. Dan zijn er nog vier gemeenten over: Urk, Noordoostpolder, Dronten en Zeewolde. Daarboven zit dan al een provinciale bestuurslaag. Die zit er vrij dicht op. Dan kan het best zijn dat de provinciale bestuurders geen centje pijn

hebben omdat de provincie prima te besturen is, maar de grotere vraag is of wij een middenbestuur op de schaal van een provincie van 400.000 inwoners – waarvan de helft in Almere woont en de andere helft voor een groot deel in Lelystad – moeten organiseren in dit land, dat een taak heeft tussen die groter geworden gemeenten en het Rijk. Of kunnen we beter naar de aard van de problematiek kijken, dat wil zeggen ruimtelijke ordening, verkeer, vervoer, natuur en milieu en bezien op welk bestuursniveau we dat nu het beste kunnen aanpakken? Dan is het raar dat in het Markermeer de grens tussen Noord-Holland en Flevoland loopt en dat in het plassengebied de waterschappen hebben besloten om te fuseren, omdat ze een samenhangend gebied zien voor waterkwaliteit, natuur en milieu, economische ontwikkeling, wonen en bouwen, terwijl er zo'n provinciale grens doorheen loopt. Dan is het raar dat het woon-werkverkeer en het internationale luchtvaartverkeer bij verschillende provincies zijn ondergebracht. Ik zou graag bij gelegenheid op elk van die argumenten doorgaan en proberen de heer Thissen ervan te overtuigen dat je, wanneer dat middenbestuur effectief wil zijn en voor de burger de zaken wil uitvoeren, dat ook moet laten samenvallen met de taken die er voor dat middenbestuur liggen.

Er zijn op dit punt nog een aantal belangwekkende opmerkingen gemaakt. Er werd gezegd dat Bretagne allang geen bestuurlijke eenheid meer is, maar toch nog steeds "Bretagne" heet. Wat mij betreft, zal dat ook na de provinciefusie gelden voor Het Gooi, de Utrechtse Heuvelrug, voor de polders en voor alle regio's waar men een sterk gevoel van identiteit heeft. De heer Sörensen zei dat het gevoel van identiteit helemaal niet hoeft samen te vallen met de bestuurlijke structuur, waar een provinciehuis en provinciale bestuurders aan gekoppeld zijn.

Mevrouw Van Bijsterveld heeft gevraagd naar de bezwaren die vanuit Flevoland zijn ingebracht ten aanzien van de herindelingsverkiezingen. Dat is een goede vraag. Ik heb de punten er nog even op nageslagen. Het zijn allemaal varianten op het thema dat het jammer is dat je twee verkiezingen moet houden. Dat vind ik ook. Dat was ook de reden waarom ik aanvankelijk zei dat ik het liefst dit traject zo zou willen doorlopen, dat we bij de verkiezingen voor Provinciale Staten in 2015 een keer verkiezingen kunnen houden voor de heringedeelde provincie en dan ook meteen indirect natuurlijk ook voor de Eerste Kamer. Maar juist in Flevoland waren het onder meer de provinciale bestuurders die mij zeiden dat ik dat niet moest willen. Zij waren best bereid om mee te denken over dit traject, maar niet in dit tempo. Dat was voor de ambtelijke organisatie en de politieke partijen niet goed. Zij gaven er de voorkeur aan dat ik dat wat rustiger aan deed. Daar heb ik gehoor aan gegeven, want ik vind het ook geen onredelijk argument. Het kwam op veel plaatsen naar boven. Het leidt er inderdaad toe dat we wettelijk vastgelegd in 2015 verkiezingen van Provinciale Staten hebben. Dat is altijd bij herindelingen. Daarna moet je nog een keer een herindelingsverkiezing houden. Die zijn dan niet meer relevant voor de samenstelling van de Eerste Kamer – het is niet anders – en het brengt een aparte verkiezing met zich mee. Ik vind het niet ideaal, maar het is eenmalig. Nogmaals, het is het gevolg van het feit dat ik gehoor heb gegeven aan de geluiden die ik onder meer in Flevoland maar ook in andere provincies heb gehoord om een wat rustiger tempo te kiezen.

Tegelijkertijd wil ik het tempo niet te rustig maken, want met de heer Engels en anderen zeg ik dat anders zorg ontstaat of het allemaal nog wel doorgaat. We moeten dit traject verantwoord doorlopen, zo vlot als het kan, maar zo rustig als het moet.

De heer **Vliegenthart** (SP):
Ik heb nog een concrete vraag met betrekking tot de verkiezing van de Eerste Kamer. Hoe waarschijnlijk acht de minister dat we op een gegeven moment een regering hebben die eerst de ene verkiezing heeft gehad met daarna de samenstelling van de Eerste Kamer, vervolgens een nieuwe herindelingsverkiezing heeft, waarna zij à la Kuyper in 1905 zegt de Eerste Kamer te ontbinden en die opnieuw te laten kiezen door de nieuwe superprovincie in de nieuwe samenstelling. Is dat een reële optie?

Minister **Plasterk**:
Nee, dat lijkt mij een uiterst irreële optie. De Provinciewet zegt ook dat een herindelingsverkiezing de zittingsduur van de Eerste Kamer niet beïnvloedt, niet verandert. Dat betekent dat de Eerste Kamer, zoals die wordt vastgesteld op basis van de verkiezingen van 2015, de volledige zittingsduur heeft. Dat laat natuurlijk onverlet dat de regering ad hoc zou kunnen besluiten zomaar een Kamer te ontbinden, maar deze regering zal dat zeker niet doen. Dan zal er toch eerst een andere regering moeten zitten. Ik kan toezeggen dat deze regering dat niet zal doen. Ik kan mij eerlijk gezegd niet voorstellen dat een andere regering dat zomaar ad hoc wel zou doen.

De heer **Vliegenthart** (SP):
Uw regering zal dat niet doen, maar in 1905 deed de regering-Kuyper het wel. Ik begrijp hieruit dat het dus nog wel degelijk een reële optie is als we straks dit pad inslaan. Het is niet een reële optie die heel waarschijnlijk is, maar het is een optie die Grondwettelijk te doen is en waar wel degelijk op ingestoken zou kunnen worden als er politiek-opportunistische redenen voor zouden zijn bij een regering.

Minister **Plasterk**:
Dat is net zo reëel als de optie dat deze regering morgen besluit, de Eerste Kamer nu te ontbinden. Het is niet reëel. Dat voornemen is er dus niet.

Ik dacht eigenlijk dat de heer Vliegenthart iets anders wilde vragen en daar wilde ik ook nog een antwoord op geven, omdat hij dat in eerste termijn had gevraagd. Het is wel het voornemen van de regering om dit traject, namelijk wetgeving over de Noordvleugelfusie, af te ronden voor de verkiezingen van 2015, zodat de Eerste Kamer in de huidige samenstelling daarover nog een oordeel kan vellen. Daar streef ik naar. Ik heb ook niet alles in de hand in dat traject, maar dat is wel mijn streven.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Is het reëel om te verwachten dat bij de verkiezingen van Provinciale Staten in 2015 voor de Staten van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht mensen zich beschikbaar stellen voor negen maanden statenlidmaatschap, laat staan dat mensen van enige kwaliteit, statuur en ambitie zich beschikbaar stellen om voor een periode van negen maanden gedeputeerde te zijn en vervolgens weer af te treden? Is het een reële verwachting dat mensen zich in die drie provincies gaan inspannen om een fatsoenlijk coalitieprogramma te maken voor een regeerperiode die slechts negen maanden duurt? Dat vind ik voor de provincie en voor het belang van de provincie in feite nog be-

langrijker dan de louter theoretische vraag van collega Vliegenthart over het ontbinden van de Eerste Kamer.

Minister **Plasterk**:
Het is een goede vraag. Het is de klassieke situatie in het geval van een herindeling. Dat gebeurt wel vaker.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Nee, dat is niet waar. Bij een herindeling van gemeenten wordt de verkiezing van de gemeenteraad uitgesteld tot het moment vlak voor de inwerkingtreding van de nieuwe gemeente, meestal op 1 januari.

Minister **Plasterk**:
Laat ik allereerst zeggen dat in de Tweede Kamer de vraag opkwam of er mogelijkheden waren om de verkiezingen uit te stellen. Mijn eerste antwoord was dat ik dacht dat het niet kon, maar men was er niet onmiddellijk van overtuigd. Ik heb daarom toegezegd een notitie voor te bereiden over de vraag of er mogelijkheden zijn om die problematiek te omzeilen. Ik zal deze notitie ook doen toekomen aan de Eerste Kamer. Mocht het niet geval zijn, dan verwacht ik inderdaad dat een aantal zittende bestuurders die paar maanden er nog aan vastknopen. Aan de andere kant kunnen politieke partijen ook besluiten om alvast te gaan werken met de nieuwe lijst met een aantal mensen die zij dadelijk ook voor de gemeenschappelijke provincie naar voren willen brengen. Het is uiteindelijk aan politieke partijen om daarin een keuze te maken. Van dagelijks bestuurders verwacht ik eerlijk gezegd dat zij sowieso in loyaliteit naar hun provincie bereid zijn om hun portefeuille nog een aantal maanden door te zetten totdat er een nieuw provinciebestuur zit. Uiteindelijk is dat aan de provincies, maar dat zou mijn verwachting zijn. Daarmee heb ik meteen de herindelingsverkiezingen besproken.

Dan ga ik door naar de resterende vragen. Ik heb gesproken over de Noordvleugelprovincie. Het onderwerp schaligheid heb ik uitgebreid besproken, ook naar aanleiding van de vraag van de heer Thissen. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg nog naar de businesscase. Dat onderzoek heb ik niet uitgevoerd. Ik heb een bureau gevraagd wat de winst zou zijn van een Noordvleugelfusie, met name wat betreft bestuurskosten en de maatschappelijke aspecten. Die heeft dat bureau geschat op een bandbreedte tussen de 50 en 70 miljoen. Mevrouw Van Bijsterveld kan dat onderzoek er gewoon bij pakken. Daarbij is vermeld dat wanneer men betere beslissingen gaat nemen door betere coördinatie, wat uiteindelijk de bedoeling is, het nog additionele pluspunten zou kunnen opleveren. Die zijn feitelijk niet te becijferen, maar die moet je daar nog bij optellen.

Over de decentralisatie hebben wij uitgebreid gesproken. Mevrouw Van Bijsterveld vroeg naar een fusie … eh, visie – dat was een freudiaanse verspreking – op de rijksoverheid. Dit onderwerp gaat echt over het binnenlands bestuur. Zo heb ik het verzoek vanuit deze Kamer ook gelezen. In mijn hoofdstuk van het regeerakkoord staan geen voornemens voor een reorganisatie van het Rijk. Die is met name belegd bij collega Blok, die verantwoordelijk is voor de rijksdienst. Het is dus een bewuste keuze geweest om dat nu niet hier aan de orde te stellen.

De heer Vliegenthart noemde specifiek de Noordoostpolder, als ik goed heb geluisterd.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
De minister zegt dat hij het deel van de centrale overheid niet heeft meegenomen in de visienota en dat de reorganisatie van de rijksoverheid een heel ander traject is, maar door de uitvoering van deze plannen verandert de rol van de centrale overheid wel degelijk. Je hebt om te beginnen een megaprovincie die heel dicht bij de centrale overheid zit. Vervolgens liggen een aantal cruciale taken op het gebied van infrastructuur enzovoort bij de provincies. En heel belangrijke delen van overheidszorg die nu bij het Rijk zijn, worden straks overgeheveld naar de gemeenten. Wat blijft er dan nog over voor de rijksoverheid? Wat wordt de rol van de rijksoverheid, mede gegeven het feit dat wij ook nog eens de EU hebben?

Minister **Plasterk**:
Het kabinet heeft het voornemen de rijksoverheid af te slanken. Dat heeft ook te maken met de argumenten die mevrouw Van Bijsterveld zojuist noemde. Zij blijft over megaprovincies spreken, maar wij hebben al een provincie van 3,5 miljoen inwoners. Dus in die zin verandert de positie van het Rijk niet onmiddellijk dramatisch als er nog een provincie in dezelfde orde van grootte bij komt, namelijk een van 4,3 miljoen inwoners. Maar het is waar dat een aantal taken van het Rijk verandert, een andere aard krijgt en misschien wel afneemt door de toenemende rol van Europa en de decentralisatie. Maar wij hebben het voornemen de rijksdienst af te slanken. Daar is collega Blok ook mee bezig.

Dan kom ik bij de Noordoostpolder. De heer Vliegenthart vroeg of ik in die discussie goed heb geluisterd. Ik heb vanaf het begin gezegd: als wij deze fusie gaan doorvoeren, moeten wij opnieuw naar de positie van de Noordoostpolder kijken. Die hoorde voorheen bij Overijssel. Daarvoor is Urk nog onderdeel geweest van Noord-Holland, maar de polder als geheel, zoals wij die dagelijks aanduiden, bestaat uit de gemeente Noordoostpolder, het stuk rond Emmeloord, en de gemeente Urk. De eerste heeft 40.000 inwoners, de laatste, die wat kleiner is, heeft – wat is het? – 19.000 inwoners.

Het lijkt mij sowieso goed om te bekijken of de Noordoostpolder als polder, dus die twee gemeenten samen, bij Overijssel zou moeten horen of dat hij – hij is nu onderdeel van Flevoland – bij de fusie zou meegaan en in de Noordpolder terecht zou komen. Ik sta daar betrekkelijk open tegenover. Ik ben naar de polder toegegaan en heb met verschillende gemeentebesturen, bewoners en organisaties gepraat en gevraagd: waar ligt uw voorkeur? Men kiest er in dit stadium voor om die voorkeur niet te geven. Mijn indruk is dat dat er ook mee te maken heeft dat er in Urk net wat anders tegen aan wordt gekeken, waarschijnlijk ook vanuit de historie verklaard, dan in de gemeente Noordoostpolder. Daarom heb ik in de memorie van toelichting die ik gisteren heb uitgebracht, het volgende geschreven. Ik kan geen objectieve reden vinden ontleend aan het standpunt van de Noordoostpolder om te zeggen: in het geval van een fusie kiest de regering ervoor om die polder bij Overijssel onder te brengen. Die keuze heeft men mij immers niet als zodanig gepresenteerd. Tegelijkertijd hoor ik argumenten die twee kanten opgaan. Omdat ik geen objectieve argumenten kan vinden, kiezen wij ervoor om die polder als onderdeel van Flevoland in die fusie onder te brengen, maar na de zienswijzeprocedure kan men zich alsnog bedenken en zeggen: als het allemaal doorgaat, kiezen wij toch voor Overijssel. Als dat zo

is, ben ik bereid om dat in het definitieve wetsvoorstel op te nemen.

Overigens hebben meer gemeenten gezegd in het geval van een fusie naar het precieze verloop van de grenzen te willen kijken, bijvoorbeeld Dronten, Zeewolde en bepaalde gemeenten in de bollenstreek. Maar dat was geen onderdeel van het voorstel van deze herindelingsprocedure. Het zou ook niet fair zijn om het daar alsnog in mee te nemen. Het kan wel, maar dan zou het een nieuwe herindelingsprocedure vereisen om die grenzen bij te stellen. Dat kan altijd nog aan de orde komen. Daar sta ik open tegenover.

De heer Vliegenthart heeft de positie van Europa genoemd. Ik heb daar wel kort iets over opgenomen, maar ben daar niet in extenso op ingegaan. Het toenemend belang van Europa is een apart hoofdstukje in de nota geworden, maar dat is een heel andere discussie. Overigens, los van de vraag of je dat zo mag noemen of niet, ben ik het ermee eens dat er een vierde bestuurslaag boven is gekomen. Ik kijk nu ook even naar de heer Koole, die in zijn bijdrage over bestuurslagen en bestuurlijke drukte sprak. Veel burgers in Nederland weten zich direct vertegenwoordigd door volksvertegenwoordigers in zes gremia: in een stadsdeel, de stad, het waterschap, de provincie, het Rijk en Europa. Dat zijn veel lagen. Ik wil niet eens per se al die lagen afschaffen, maar laten wij die lagen in ieder geval licht inrichten, zodat er niet te veel overlap is en ze elkaar niet te veel in de weg zitten. Dat ligt ten grondslag aan zo'n fusie tussen provincies, waarbij de provinciegrenzen heel erg knellen rond de groeiende steden binnen die provinciegrenzen. Dat heb ik net aan de hand van Flevoland beargumenteerd.

De **voorzitter**:
Hoe lang denkt u nog ongeveer nodig te hebben? U bent nu anderhalf uur bezig met uw antwoord.

Minister **Plasterk**:
Ik zal zo snel mogelijk antwoorden, maar ik wil ook recht doen aan de gestelde vragen.

De **voorzitter**:
Natuurlijk, maar kunt u een inschatting maken?

Minister **Plasterk**:
Het hangt af van de interrupties. Ik denk aan een pure spreektijd van een dik halfuur.

De **voorzitter**:
Een halfuur?

Minister **Plasterk**:
Is dat te ambitieus? Is dat te lang? Ja? Dan ga ik het korter maken.

Over het bicamerale stelsel is er geen voorstel in het regeerakkoord. Wij hebben geen voornemen om daar iets aan te veranderen. Over de Statenverkiezingen heb ik gesproken. Over de Wgr-plus komt nog een apart debat. Die discussie zou ik met uw welnemen naar dat moment willen verplaatsten. Daar is gisteren een voorstel over gedaan.

De heer Engels had een bijdrage met een mooie opsomming van strategieën van mensen die veranderingen willen stoppen. Zij leggen nadruk op top-down en blauwdruk, het tempo, het mobiliseren van verzet, het organiseren van eigen belangen. Ik heb met interesse die opsomming gehoord. Het is niet aan mij om te zeggen dat ik er wel wat in herken. Nee, dat is flauw. Ik herken dat ook. Natuurlijk zie je dat soort strategieën voortdurend bij elke bestuurlijke verandering. Dat vind ik op zich ook legitiem.

De heer Engels vindt dat wij niet ver genoeg zijn gegaan. Ik beschouw dat als een aanmoediging om in ieder geval wat wij voor ogen hebben, voortvarend te doen.

Over het democratisch deficit hebben wij al kort gesproken. Ik ben het eens met de stelling van de heer Engels dat in principe alles wat verlengd lokaal bestuur is, een zeker democratisch gat creëert. Men kan daar wel mee uit de voeten, maar ideaal is het lang niet altijd.

Ik heb gesproken over de incrementele aanpassing. Over het lokaal belastinggebied zou ik een lang academisch gesprek met de heer Engels kunnen voeren. Ten principale zie ik dat wel. Laat ik een praktische reden noemen waarom ik in deze kabinetsperiode die keuze niet wil maken. Ik snap heel goed dat de heer Engels zegt: als je dat doet en je wilt dat lastenneutraal doen, dan zou je de ruimte voor het lokale belastinggebied moeten vergroten en bijvoorbeeld de inkomstenbelasting of de btw landelijk moeten verlagen. Dan kan het lastenneutraal worden uitgevoerd. Echter: dat is alleen op macroniveau lastenneutraal. Dit soort grote stelselwijzigingen leiden tot grote verplaatsingen in de koopkracht en tot spreiding van de puntenwolk, want de een gaat er 10% op vooruit en de ander gaat er 10% op achteruit. Dat hangt er maar net van af of je een eigen huis hebt, wat je inkomen is en wat je positie is. Om dat in een periode van nulgroei of misschien zelfs krimp uit te voeren, zou te grote slagen toebrengen aan inkomens van huishoudens. Alleen al om die praktische reden zou ik dat in deze periode niet willen doen.

De heer **Engels** (D66):
Ik heb wel begrip voor dat argument: om praktische redenen zou u dat in deze kabinetsperiode onder uw leiding niet willen invoeren. Maar de strekking van de motie – die heb ik nog in mijn zak – en mijn vraag was een andere: u bent minister van BZK. In een volgende kabinetsperiode wordt u zelf weer minister, of een ander. U zou er ook als minister voor kunnen kiezen om dat niet zelf te doen, maar vooruit te lopen op een debat en het ministerie klaar te maken voor de situatie dat er in een latere periode een heel goede aanleiding is om het wel te doen. Er kan in kaart worden gebracht wat de haken en ogen zijn. Minister Remkes heeft al eens een studie gedaan naar wat hier speelt. Ik zie ook wel in dat dat allemaal heel ingewikkeld is. Ik heb in mijn betoog niet meteen aangegeven wat het moet worden. Maar u hebt wel gemerkt: ik heb eigenlijk heel veel aarzeling over het feit dat we dan weer stilstaan. U hebt gezegd dat ik van u geen concreet voorstel over uitbreiding van het fiscale domein hoef te verwachten. Dan zeg ik: oké, dan zult u mij daar niet over horen. Maar ik zou het wel op prijs stellen als u zegt: ik ben minister van Binnenlandse Zaken, ik zie nu geen ruimte, maar ik wil u wel toezeggen dat ik alvast de haken en ogen in kaart breng en bezien hoe we de zaken zonder lastenverzwaringen tot een goed einde kunnen brengen. Als het lokale bestuur vitaal wil blijven en het een lokale democratie wil blijven, dan is er een relatie met de fiscaliteit. U zou dat kunnen doen zonder u te committeren aan een uitkomst – dat doet niemand, zelfs ik niet – maar ik wil wel dat we af en toe een paar stappen zetten en niet altijd maar in die loopgraven met die hooivorken zitten te zwaaien. Dat is zo betreurenswaardig.

Minister **Plasterk**:
Ik snap de vraag, en ik begrijp dat de heer Engels overweegt hierover een Kameruitspraak te vragen, waarbij hij het woord "motie" liet vallen. Onderzoek, met name als het door de regering in gang wordt gezet, is nooit zomaar onderzoek. Je moet het toch doen, omdat je het gevoel hebt dat je de kant uit wilt van uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Ik heb daar aarzelingen bij. Ik gaf net een praktische aarzeling, maar er zijn ook nog andere aarzelingen, die we niet uitgebreid hoeven te bespreken. Ik denk dat het draagvlak voor al te grote regionale verschillen in belastingdruk in een compact land als Nederland beperkt is. Je ziet elk jaar de verontwaardiging als de ozb-tarieven binnen Nederland uiteenlopen. Als dat in nog hogere mate gebeurt, zal men dat snel niet meer accepteren. Een open geest houden voor nieuwe ontwikkelingen? Ja, maar ik heb niet het voornemen nu een concreet onderzoek in gang te zetten om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen. Dat luistert nauw.

De materieel gesloten huishouding is een term die door de provincies is geïntroduceerd. Volgens de Grondwet bepaalt de provincie haar eigen huishouding. De provincie kan zich dus bezighouden met alles: van ontwikkelingssamenwerking tot en met zorg, tot en met onderwijs. Vanuit de gedachte dat je daarmee per taak niet te veel bestuurslagen aan de gang wilt hebben, is door de regering gezegd: eigenlijk zou je dat moeten sluiten. De provincies hebben gezegd: als je dat grondwettelijk gaat sluiten, dan gaan er in ieder geval twee kabinetsperiodes overheen, en wij zijn best bereid om materieel-feitelijk te denken over wat we doen op basis van een afspraak, een convenant: beperken tot een aantal kerntaken voor de provincie. Praktisch lijkt me dat uitstekend. Daar komt de term "materieel gesloten huishouding" vandaan. Het is geen staatsrechtelijke term, maar het betekent in feite dat je materieel datgene doet wat je ook zou bereiken als je in de wet zou vastleggen dat de provincie zich slechts met bepaalde taken bezighoudt.

De heer **Koole** (PvdA):
Ik begrijp dat de formeel-grondwettelijke open huishouding blijft bestaan en dat er een afspraak is tussen provincies om zich te beperken tot bepaalde kerntaken, maar dat de provincies daar dan ook weer van af kunnen, omdat ze het grondwettelijke recht van de open huishouding hebben.

Minister **Plasterk**:
Zo is dat.

De heer **Engels** (D66):
Een begrijpelijk betoog. Ik denk dat er geen principiële bezwaren zijn om de omvang van de wettelijke taken en bevoegdheden van de provincies op de een of andere manier in te kaderen. Maar als je het over de huishouding van de provincies hebt – dit is toch even principieel en ook constitutioneel – dan zie je dat de huishouding niet alleen uit medebewindstaken bestaat. Die zou je kunnen begrenzen. Je zou ook kunnen vinden dat provincies weg moeten blijven van taken die eigenlijk door de gemeenten dicht bij de mensen moeten worden uitgevoerd. Maar de term "gesloten huishouding" is misleidend en ook niet productief in de discussie, omdat daarmee toch de suggestie wordt gewekt dat de provincies eigenlijk geen autonome ruimte meer zouden hebben, terwijl ze nog een heel bescheiden eigen belastinggebied hebben. Ik zou veel liever hebben dat de minister voortaan niet meer spreekt over een "gesloten huishouding", maar over een nauwkeurig door de wetgever begrensd takenpakket. Dat zouden de provincies zelf ook begrijpen, want vanuit de Grondwet houden ze dan een eigen autonome ruimte, waarmee ze vanwege de eigen middelen die ze hebben en die beperkt zijn, niet al te woeste dingen meer kunnen doen. Die autonome ruimte is niet meer erg omvangrijk.

Minister **Plasterk**:
Ik heb de heer Engels goed verstaan. Ik vrees dat de terminologie wel enigszins is ingesleten, omdat ze in het regeerakkoord is vastgelegd. Dat staat me niet toe om haar zomaar te schrappen. De heer Engels zegt dat het gaat om een takenpakket, en dat bevestig ik. Overigens hoeft dat niet eens een wettelijk vastgelegd takenpakket te zijn, want het kan ook nog een op basis van afspraken en convenanten beperkt takenpakket zijn. Ik heb gesproken over het onderzoek naar de winst bij schaalvergroting naar gemeenten, ook naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Thissen.

De heer Holdijk sprak over de coördinerende rol bij decentralisaties, waarop ik heb gereageerd. Ik ben coördinerend minister bij de ministeriële commissie voor decentralisaties. Ik wil weerspreken dat ik zou hebben gezegd: burgers hebben niets met hun provincie. Wel heb ik gezegd dat het aantal burgercontacten vanuit het provinciebestuur anders is dan vanuit het gemeentebestuur, en dat de mate van kennis van verkiezingsprogramma's en politici van het provinciebestuur over het algemeen minder is – maar ook dat kan per provincie verschillen – dan dat van het landelijke of gemeentebestuur. Maar op zichzelf hebben burgers hopelijk wel wat met hun provincies.

In een interruptiedebatje heb ik met de heer Sörensen al gesproken over het regentenconservatisme. Dat vind ik wel een mooie terminologie. Ook de mechanismen die daarbij gaan werken, hebben de heren Sörensen en Engels benoemd. Alles begrijpen is alles vergeven, dus ik snap wel dat mensen zich vereenzelvigen met de publieke taak die ze vanuit hun provincie uitoefenen en daarom denken: wat we doen is goed en waarom zou iemand dat willen veranderen? Als je het wilt veranderen, dan lijkt het alsof je daarmee kritiek uitoefent op mensen die het in de huidige constellatie doen, waarmee mensen dat gaan verdedigen. Ik heb er wel begrip voor, maar ik denk dat we in de finale afweging moeten bekijken wat het beste is voor het bestuur, voor het land, voor de burgers en voor de taken die moeten worden uitgevoerd. We krijgen een openoverlegfase en een zienswijzeprocedure, waarna de plannen worden aangepast. Dan is het aan de volksvertegenwoordiging om te bepalen welke keuzes uiteindelijk worden gemaakt.

De heer **Engels** (D66):
Begrijp ik dat er sowieso altijd een wetsvoorstel komt waar dat in staat? Of kunnen de zienswijzen ertoe leiden dat er misschien helemaal geen wetsvoorstel wordt ingediend, omdat daaruit blijkt dat het draagvlak zo gering is? Ik weet het niet, want de geluiden zijn verschillend, en het is nog veel te vroeg, want die zienswijze moet nog komen. Misschien is het draagvlak zo klein dat je om die reden geen wetsvoorstel indient. Met andere woorden: hoe zwaar wegen die zienswijzen bij het al dan niet indienen van een wetsvoorstel?

Minister **Plasterk**:
Dat is een heel goede vraag. De zienswijzeprocedure is niet slechts gericht op het inventariseren van draagvlak. Het zou zomaar kunnen dat mensen als zienswijze een argument ter tafel brengen dat nog niet in die mate is gewogen. Het gaat ook gewoon om het in kaart brengen van opvattingen. Dat hoeft helemaal niet alleen maar de opvatting van het provinciebestuur te zijn, want de zienswijzeprocedure is open, dus het kan ook dat de gemeente Den Haag daarover een zienswijze indient, of een milieuorganisatie, of burgers. Die kunnen dus alle worden meegewogen. En zoals altijd bij een ARHI-procedure, een herindelingsprocedure, is pas het definitieve voorstel een voorstel. Ook wettelijk kan het dus altijd dat, in dit geval, de regering op basis van een zienswijzeprocedure zegt: nu vallen ons de schellen van de ogen, dit moeten we toch maar niet doen. Dat zou theoretisch kunnen.

De heer Sörensen vroeg naar de positie van de burgemeester. Dat is precies waarom ik zeg dat we de Kroonbenoeming uit de Grondwet moeten verwijderen, zodat we daar vervolgens het debat over kunnen hebben. De heer Sörensen en de heer Nagel – hem beantwoord ik zo meteen nog – betrokken daarbij ook de commissaris van de Koning. Daarop kom ik zo meteen apart nog terug.

Ik kom op de stadsdelen. Ik heb aan de gemeente Amsterdam een ambtsbericht gevraagd om eerst maar eens in beeld te krijgen wat precies de voorstellen zijn waarover men denkt, ook met betrekking tot de vergoeding voor leden van de bestuurscommissie. Bij mijn weten is hierover nog geen besluit genomen in Amsterdam.

Over Europa denken de heer Sörensen en ik verschillend.

Ik kom op de inbreng van de heer Thissen. Op de discussie over de schaal ben ik in het algemene deel al vrij uitgebreid ingegaan. Ik hoop dat ik de heer Thissen ervan heb weten te overtuigen dat ik niet denk dat er een optimale schaal is, een schaal waaraan je een getal kunt hangen. Volgens mij denken wij daar hetzelfde over. Sowieso gold dit, eerlijk gezegd, voor de bijdrage van de heer Thissen. Hij vroeg of ik vind dat gemeenten het aankunnen. Daar kun je in zijn algemeenheid geen ja of nee op zeggen. Een deel van de te decentraliseren taken zullen de gemeenten aankunnen. Ik denk aan loketfuncties, misschien thuishulp en een aantal andere functies. Voor een deel van die taken zullen de gemeenten, zeker de kleinere gemeenten, voor samenwerkingsverbanden kiezen. We zijn met de VNG bezig geweest om te inventariseren welke voornemens men voor die samenwerkingsverbanden heeft. Dan houd je nog een klein deel over, bijvoorbeeld de gespecialiseerde jeugdzorg, waarover je eigenlijk moet zeggen: die taak en dat budget liggen bij die gemeente, maar het zou echt verstandig zijn om voor de jeugdpsychiatrie met elkaar af te spreken dat je het slechts op die en die en die plek in het land doet en daar die taak afneemt, omdat er anders misschien ongelukken gebeuren. Het is aan de gemeenten om te beoordelen welke taken men daarmee aankan.

Het wachtgeld voor lokale bestuurders is onderdeel van wat men wel of niet lokaal mag regelen. Nee? Dan heb ik dat verkeerd verstaan. Oké.

Ik ben het eens met de insteek "loslaten". Het Rob-rapport Loslaten in vertrouwen heeft mij zeer geïnspireerd. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft een vergelijkbaar rapport uitgebracht. Daarom ben ik mijn verhaal ook begonnen met hoofdstuk 1, over het loslaten van taken en het overlaten daarvan aan de initiatieven van burgers.

Over de stad Utrecht en de BDU-gelden moeten we misschien bij andere gelegenheid nog maar eens praten, want dat komt in de regiodiscussie terug.

Het was de heer Thissen die Bretagne noemde als voorbeeld – ik zal het in mijn oren knopen en voortaan citeren – van een absoluut begrip in cultureel en regionaal opzicht dat niet meer samenvalt met een bestuurlijke structuur.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon relativeerde de nota even. Ze zei dat die eigenlijk een uitgebreide brief was en dat de Kamer daarom had gevraagd. Ik ben blij met dat commentaar, want zo heb ik het ook gezien. Het was niet mijn ambitie om een proefschrift te schrijven. Dat heb ik al gedaan, maar niet op dit terrein. Niettemin heb ik geprobeerd om te voldoen aan wat de Kamer vroeg. Ze vroeg waar het voornemen van die drie provincies vandaan kwam. Daarover hebben we net uitgebreid gesproken. Het stond overigens ook in de verkiezingsprogramma's van sommige politieke partijen. Het is dus niet helemaal onbekend.

Ik ben het eens met de volgende opmerkingen van mevrouw Huijbregts-Schiedon. Lokale verantwoordelijkheid moet ook echt lokale verantwoordelijkheid zijn, dus dat centraliseren moet je dan ook echt menen. Dat leidt ertoe dat er geen uniformiteit is, want men kan lokaal verschillende conclusies trekken. Daar ben ik het volledig mee eens.

De heer Kuiper heeft gesproken over de Noordvleugel. Ik ben daarop zojuist ingegaan. We hadden een interruptiedebat over de verschillende weging van de verschillende rapporten. De heer Kuiper zei dat het rapport van de commissie-Geelhoed, het Berenschotrapport en het rapport van de commissie-Kok allemaal een verschillend karakter hebben. Daarmee ben ik het op zichzelf eens. Ik heb het nu vooral schetsmatig weergegeven om aan te geven dat de regering niet heeft gedacht: goh, wat zullen we nu eens doen, laten we in de Randstad eens provincies herindelen. Ik wil alleen maar zeggen dat er een lange geschiedenis van overwegingen is, waarin ook de Noordvleugel al vele jaren geleden aan de orde is geweest. Ik realiseer me dat er nog veel meer over te zeggen is.

De vraag is gesteld of het de bedoeling is dat de landsdelen in Europa een rol gaan spelen die vergelijkbaar is met de rol van andere regio's. Het antwoord daarop is: ja. Ik was laatst in Nordrhein-Westfalen. Daar is men ook actief op het Europese vlak. Ik denk dat een sterk landsdeel dat beter kan doen dan een kleine provincie.

Ik kom op de omvang van de gemeenteraden. Voor de goede orde: het vorige kabinet had, met steun van het CDA en de VVD en vanwege het begrotingsaspect toen ook met steun van de PVV, het voornemen om de omvang van de gemeenteraden met 25% te reduceren. De heer Heijnen heeft toen een initiatiefwetsvoorstel ingediend. Hij zei: die 25% vinden we wat ruig, wat ons betreft wordt het slechts met 10% gereduceerd. Er is toen ook een verband gelegd met de toename van het aantal lokale bestuurders vanwege de dualisering destijds; dat is dezelfde orde van grootte. Zoals bekend is dat initiatiefwetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. Het komt binnenkort in de Eerste Kamer. Ik neem aan dat de heer Heijnen dat dan hier, op deze plek, zal verdedigen. Het advies van de regering was, zoals bekend, ook positief. Ik denk dat 25% erg veel geweest zou zijn, maar dat 10% een niet-onredelijke correctie zou zijn, ook gezien het feit dat

het aantal bestuurders toen, bij de dualisering, is toegenomen. Ik realiseer me echter dat dat hier verschillend ligt en dat de Eerste Kamer bij gelegenheid daarop zal terugkomen.

De heer Koole heeft me allereerst uitgedaagd om in de inleiding uitgebreider in te gaan op de samenhang tussen de diverse onderwerpen. Ik heb geprobeerd om dat vanuit het belang van de burger – "de burger centraal" – te doen. Hij heeft vervolgens in een interessant betoog weergegeven dat de door mij opgesomde externe factoren ongelijksoortig van aard zijn: sommige zijn intenties, andere zijn werkelijk externe factoren en andere zijn min of meer autonome ontwikkelingen. Ik neem daarvan nota.

De heer Koole heeft ook gezegd dat de term "bestuurlijke drukte", die we inderdaad vrij gemakkelijk los gebruiken, in bestuurskundige zin een complex begrip is, waarover nog veel meer te zeggen is. Dat knoop ik in mijn oren. Ik heb het begrip overgenomen uit alle rapporten over de bestuurlijke situatie in de Randstad, maar kennelijk, zo heb ik begrepen, kun je dat in de literatuur verschillend duiden. Ik ben het er ook mee eens – daar ging de redenering volgens mij ook naartoe – dat je met een eenvoudige structuurverandering die bestuurlijke drukte niet wegneemt. Dat mag nooit de enige argumentatie zijn voor zo'n structuurverandering. Het neemt misschien wat overleg weg, maar het kan ook weer leiden tot intern overleg. Als dat dus de enige reden zou zijn om dit te doen, dan zou dat niet voldoende zijn. Daarmee ben ik het eens.

Het gaat bij bestuurlijke drukte veel meer over de cultuur, over het loslaten, waarnaar de heer Thissen zojuist ook al verwees. Daarom ben ik mijn beschouwing ook begonnen met hoofdstuk 1, over het loslaten en de burger die meer ruimte krijgt. Dat zal van ons allen wat vergen. Mevrouw Bijsterveld had het over leuke initiatieven. Daarbij is het makkelijk om dingen los te laten. Je komt echter vrij snel op terreinen waarop het moeilijker is. Als veiligheid in het geding is, wil je het dan loslaten? Als het belang van kinderen in het geding is, wil je het dan loslaten? Misschien hebben we in dit land zaken overgereguleerd. Misschien moet je wat meer zeggen: als hij het heeft geregeld, laten we dan gewoon maar eens bekijken hoe het loopt en laten we ons niet overal mee bemoeien. Je hebt echter de risicoregelreflex: als er dan iets misloopt, vraagt iedereen waarom we het niet regelen. Dat levert altijd op dat je zoekt naar een koers. Ik hoop dat we naar een mentaliteitsverandering toe kunnen, ook in bestuurlijk Nederland, waardoor we minder drukte acceptabel vinden. Dat is doorslaggevender dan de structuur per se.

De heer **Koole** (PvdA):
Het begrip "bestuurlijke drukte" is niet zomaar gekozen in mijn betoog, want het wordt in bijna alle rapporten genoemd maar niet nader gespecificeerd. Ik heb expliciet verwezen naar de Raad van State, die het op een andere manier omschrijft. Mijn vraag was of de minister de analyse van de Raad van State en zijn omschrijving van het begrip onderschrijft, namelijk: weg van structuurverandering en veel meer gaan in de richting van cultuurverandering. Ik begrijp uit de opmerkingen van de minister dat hij dat onderschrijft.

Minister **Plasterk**:
De analyse van de Raad van State onderschrijf ik wel, maar als daarbij de implicatie "weg van structuurverandering" wordt gelegd, dan zou me dat weer wat snel gaan. Ik ben het echter zeker met de heer Koole eens dat het geen panacee is en dat het niet alles oplost. Dat voor de andere landsdelen in eerste instantie moet worden geïnventariseerd hoe men ertegenover staat, zoals hierover in de Randstad ook al tien jaar een discussie loopt, heb ik al bij interruptie bevestigd. Het kabinet heeft geen voornemen om tijdens zijn zittingsperiode andere herindelingsvoorstellen in te dienen. Het wil zich beperken tot het in kaart brengen van ontwikkelingen die elders in het land ook interessant worden gevonden.

Over de zienswijzen in de Noordvleugelprocedure heb ik gesproken. Ik heb al benadrukt dat dit niet uitsluitend gaat om de zienswijzen van de provincie of de provinciebesturen. Ook gemeentebesturen, ondernemers, andere organisaties, milieuorganisaties en burgers kunnen aan een zienswijze bijdragen. Wij hebben gesproken over de open huishouding. Of het budget voor de decentralisaties uiteindelijk toereikend is, is natuurlijk een punt van zorg. Om die reden hebben wij met de VNG afgesproken om daarop ten eerste een stevige monitoring te zetten. Nadat dit in de Tweede Kamer is besproken, is vervolgens toegezegd dat het CPB daarnaar een onderzoek zal verrichten. Dat wordt geen eenmalig onderzoek. De eerste rapportage komt deze zomer, maar het CPB zal voortschrijdend in de gaten blijven houden waar knelpunten ontstaan en hoe het met de budgetten gaat. Over dat onderzoek zijn precieze afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Dat geldt ook voor de Wet HOF en de Wet schatkistbankieren. Over een aantal voornemens uit het regeerakkoord moeten wij nu niet spreken, maar de Wet HOF vloeit bijvoorbeeld voort uit de grenzen die Europa aan ons stelt voor de grootte van de schuld. Regionale overheden tellen daarbij mee. In Spanje zijn het bijvoorbeeld vaak de regionale overheden waar de grootste schulden zijn ontstaan. Maar goed, de regionale overheden zeggen dat dit hen kan beperken in hun investeringsruimte. Wij hebben daarom een traject afgesproken met het IPO en de waterschappen, waarbij wij enerzijds binnen de grenzen van Europa kunnen passen en anderzijds ruimte kunnen bieden, en ook de vinger aan de pols houden of wij voldoende ruimte bieden, voor de investeringen die nodig zijn voor het regionaal bestuur.

De heer De Lange vroeg naar het onderwerp krimp. Dat is een interessant en belangwekkend onderwerp. Het is belegd bij mijn collega minister Blok. Het heeft mijn voorkeur om dit in een andere context hier nog eens aan de orde te zien komen. Over de wijkraden heb ik gesproken. De heer De Lange zei nog dat een bezwaar tegen de huidige wijze van benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning zou kunnen zijn dat ik daarmee vriendjespolitiek zou kunnen bedrijven – ik geloof dat het woord zelfs werd genoemd – of in ieder geval mensen zou kunnen benoemen die mij welgezind zijn. De huidige situatie is dat ik bij de benoeming van de burgemeester een gebonden bevoegdheid heb. Ik kan van de voordracht van een vertrouwenscommissie slechts dan afwijken wanneer er zwaarwegende redenen voor bestaan. Ik heb al tientallen burgemeesters benoemd en ik ben nog nooit van de voordracht van de vertrouwenscommissie afgeweken. Ik zou daarvoor de ruimte ook niet hebben. Dat geldt voor de benoeming van de commissaris van de Koning uiteindelijk ook. Daarbij kan de minister van Binnenlandse Zaken bijvoorbeeld in de voorselectie een rol spelen in het terugbrengen van de longlist naar een shortlist. Ik geloof dat mijn voorganger voor Zeeland de lijst

heeft teruggebracht tot tussen de tien en de vijftien kandidaten. Daarbij bestaat er nog een zekere rol van de minister, maar die is toch beperkt. Ook in de huidige situatie is het zeker niet zo dat je daarbij politieke of andere voorkeuren een rol kunt laten spelen.

Ik dank de heer Nagel voor zijn samenvatting. Ook de heer Thissen vroeg naar de alternatieven voor die twee verkiezingen. Daarover heb ik een brief toegezegd. Die komt voor de zomer. Ik loop de vragen van de heer Nagel langs. Over de middelen voor lokaal bestuur voeren wij voortdurend overleg met de VNG. Over de open overheid heb ik ook in mijn inleiding al het een en ander gezegd. Ik hecht daar zeer aan. Ik sprak laatst een journalist die mij een stuk voorhield, waarin stond "Geachte" zwart, zwart, zwart, vervolgens zwart, zwart, zwart, zwart, "Vriendelijke groet" zwart. Hij vroeg: hoe weet ik nu zeker dat dit allemaal terecht is gezwart? Ik kan mij die vraag voorstellen. Ik ben, mede aan de hand van een initiatief dat nu speelt in de Tweede Kamer, bereid om te bekijken of wij het zo open kunnen houden als mogelijk is. Het uitgangspunt is: informatie is open en slechts wanneer er goede redenen voor zijn, met goede criteria, kan er soms voor moeten worden gekozen om zaken niet openbaar te maken. Dat is daarbij mijn uitgangspunt.

Over taken dichter bij mensen brengen, ben ik het eens. Ik heb al verwezen naar hoofdstuk 1 van mijn betoog. Ik deel het gevoel van urgentie om een keer een einde aan die discussie over het Gooi te maken, waar wij beiden wonen. Op dit moment is de provincie daar aan zet. Op deze plaats – ik zie ook de burgemeester van Naarden hier zitten – denk ik dat wij het erover eens kunnen zijn dat het niet oneindig moet duren. Ik heb de indruk dat het gevoel van urgentie daar nu ook wordt gedeeld. Het is uiteindelijk ook gestrand in de Kamers der Staten-Generaal. Het had weinig gescheeld of het was al eerder tot stand gekomen.

De heer Nagel zegt dat commissaris van de Koning geen fulltime baan hoeft te zijn. Hij noemde daarover wat citaten. Je krijgt je dagen er niet mee gevuld, zei hij. Mijn indruk is dat de commissarissen van de Koning wel degelijk hun dagen vullen. Ik ken hun agenda's niet, maar voor zover ik dat kan overzien, is mijn indruk dat ze die buitengewoon nuttig vullen. Ik deel zijn oordeel niet. In ieder geval heb ik daarvoor geen reden. Nee, ik deel het niet.

De heer Nagel deed een voorstel voor een Grondwetswijziging over de positie van commissaris van de Koning. Hetgeen ik zojuist heb gezegd over de burgemeester, geldt wat mij betreft ook voor de commissaris van de Koning. Ook daarbij kun je twee modellen kiezen. Nu wordt de commissaris van de Koning op voordracht van de Provinciale Staten benoemd. De Provinciale Staten zijn gekozen, dus indirect is er een invloed. Wanneer de burgers kiezen voor de Provinciale Staten, weten zij echter helemaal niet wie in het geval van een vacature de kandidaat kan zijn. Die invloed is dus in zekere zin enigszins theoretisch. Voor de burgemeestersbenoeming heeft de partij van de heer Koole, meen ik, in het verkiezingsprogramma de suggestie staan om na de verkiezingen het college van burgemeester en wethouders te formeren. Dan gebeurt dit nog wel indirect, maar in ieder geval direct gekoppeld aan een verkiezing. Dan kan men in Rotterdam campagne voeren met "Stem Aboutaleb, stem Partij van de Arbeid". Dat model zou je voor de commissaris van de Koning ook kunnen kiezen. Je kunt ook naar een directe verkiezing gaan. Daarvoor geldt hetzelfde: je zult in ieder geval eerst van het begrip "Kroonbenoeming" in de Grondwet af moeten. Het initiatiefwetsontwerp van D66 waaraan men nu werkt, spreekt bij mijn weten ook over het verwijderen uit de Grondwet van de Kroonbenoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Ik zal het nog eens checken en anders zal ik er met de betrokkenen over spreken. Dan ligt de weg open om voor een van die varianten te kiezen.

Ben ik bereid om in debat te gaan met de provincies en dat live op de televisie vast te leggen? Sterker nog, dat heb ik al gedaan. Ik ben op 30 locaties geweest voor debatten. In bijvoorbeeld de provincie Flevoland, waarnaar de heer Nagel verwees, is dit allemaal live door Omroep Flevoland uitgezonden. Die debatten zijn veel gevoerd. Voor de zuiverheid van de procedure: er is nu een open zienswijzefase. Eenieder kan zijn zienswijze deponeren. Ik wil daar nu niet doorheen gaan fietsen door met standpunten te komen. Ik heb in die openoverlegfase open overleg gepleegd. Dat gaat twee kanten op. Ik heb mijn opvattingen gedeeld. Wij hebben ook onderling gediscussieerd. Nu ligt er een conceptvoorstel. Nu is het echt aan de mensen om een zienswijze te geven. Daarna komt de regering met een voorstel.

De heer **Nagel** (50PLUS):
De minister zegt dat hij die debatten heeft gevoerd, met name in Flevoland. Er is echter een overduidelijke enquête-uitslag. Zonder onaardig te zijn, zou je moeten concluderen dat de minister die debatten heeft verloren. Mijn suggestie was: leg je er niet bij neer en ga die discussie verder aan, want er valt nog zo veel meer over te zeggen dan tot nu toe is gebeurd.

Minister **Plasterk**:
Ik neem even afstand van de suggestie dat uit die enquête zou blijken dat de meerderheid van de bewoners zelfs in Flevoland, waar men kritischer is, tegen zou zijn. Dat heb ik zojuist al genoemd. Dat was niet het geval. Het was geen meerderheid. Ik moet nu toch even denken aan het organiseren van debatten, want ik zat vroeger met rode oortjes naar de Rode Haan te luisteren. Op zichzelf is debatteren goed, maar ik wil mijn eigen rol in deze procedure ook vasthouden. Er ligt nu een voorstel en wij bevinden ons nu in een zienswijzefase. Het zou gek zijn als ik daardoorheen ging fietsen door in dit stadium die debatten te voeren. Nu is aan de mensen in het land om met een zienswijze te komen. Ik wil daarom terughoudend zijn in het voeren van debatten. Nogmaals, ik heb mij daarover een aantal maanden de blaren op de tong gesproken.

De **voorzitter**:
Ik neem aan dat de minister klaar is en stel voor dat wij een kleine pauze van vijf minuten inlassen.

Minister **Plasterk**:
Ik ben zo goed als klaar. De beantwoording van de heer Koffeman komt nog. Het punt van de heer Nagel over het personeel dat in 2016 een rol speelt, neem ik mee. Tot slot kom ik bij de heer Koffeman. Hij vatte samen dat dit allemaal niets oplevert. Ik heb dat gehoord als niet iets wat hij persoonlijk vindt, maar als een gedachte die je wel hoort. Uiteindelijk is het aan de Kamers van de Staten-Generaal. Het is waar, de heer Koffeman en anderen hebben gezegd dat al tientallen jaren ook over het middenbestuur discussie is gevoerd. De Gaay Fortman had al voorstellen met 24 regio's. Veel van die voorstellen zijn niet gereali-

seerd. Ik ben ervan overtuigd dat men, als deze procedure nu niet lukt, 30 jaar lang zal zeggen: dat middenbestuur, daar branden we onze handen niet aan want daar krijg je toch niets aan veranderd. Dat zou ik cynisch vinden. Ik zie dit als een gelegenheid om nu eens, juist op een terrein in de Randstad waarop dat gesprek lang is gevoerd, te bekijken of het werkelijk zo is dat niemand er iets aan kan veranderen, of dat wij toch een inrichting kunnen realiseren die verbetering oplevert. Ik zie het dus als een kans om de gedachte te doorbreken dat je er niets aan zou kunnen veranderen. Dat zou ik uw Kamer ook willen voorhouden.

De heer Koffeman vroeg nog ...

De **voorzitter**:
Minister, mag ik u onderbreken ...

Minister **Plasterk**:
Nog twee punten en dan rond ik af.

De **voorzitter**:
Mag ik u vragen om die bij de tweede termijn te pakken? Dan kunnen we even een kleine pauze inlassen.

Minister **Plasterk**:
Mag ik nog één minuut, voorzitter? Dan heb ik deze punten beantwoord en dan hoef ik daarvoor ook geen tweede termijn.

De **voorzitter**:
Ja.

Minister **Plasterk**:
Het is niet zo dat de VNG afstand heeft genomen van de provinciefusie. Dat wil ik feitelijk weerspreken.

Waarom heb ik een waarnemend commissaris van de Koning benoemd in Utrecht? Omdat er sprake was van een herindelingsprocedure. Dan is dat ook bij gemeenten gebruik. Ik heb dat overigens al in een vroeg stadium aangekondigd. Dank u, voorzitter.

De vergadering wordt van 23.45 uur tot 23.50 uur geschorst.

De **voorzitter**:
We zijn toegekomen aan de tweede termijn van de kant van de Kamer. We hebben min of meer afgesproken dat de inbrengen maximaal vijf en liefst drie minuten zullen duren. We gaan het debat dus in staccato besluiten.

□

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Voorzitter. Ik dank de minister voor de antwoorden op onze vragen. Een aantal punten is zeker verhelderd. Wat echter blijft, is dat wij vinden dat de stap van het schetsen van ontwikkelingen naar het trekken van een conclusie in de visienota erg direct blijft, dat wil zeggen zonder nadere onderbouwing.

Dat is ten eerste specifiek het geval voor het punt van de provincies. De heer Kuiper wees er in het interruptiedebat al op dat er al tientallen jaren over wordt gesproken. Er is dus al een voorgeschiedenis van een discussie, maar die discussie wijst helemaal niet in de richting van de oplossing die nu wordt voorgesteld. Ik heb zelf in het laatste deel van mijn inbreng gewezen op de valkuil van het direct denken aan een concrete oplossing. Ik heb daarvoor ook een aantal argumenten genoemd en ik ben eigenlijk nog niet gerustgesteld door de antwoorden van de minister daarop. Daarom heb ik samen met de heer Vliegenthart een motie voorbereid. De heer Vliegenthart zal de inhoud daarvan nader toelichten.

Een tweede punt betreft het tijdpad, met name voor de provinciefusie. Wij hebben begrip voor het feit dat de minister begrip heeft getoond voor de bezwaren van de provincie Flevoland en de fusie heeft uitgesteld van 2015 naar 2016. Toch zijn er ook heel reële bezwaren te noemen tegen het kiezen voor 2016. Heeft de minister die bezwaren ook op hun merites beoordeeld? Kan hij ingaan op de weging die hij eraan heeft gegeven?

Ik kom bij mijn derde en laatste punt. Ik ben mijn inbreng begonnen met te wijzen op het feit dat er in de discussie over het openbaar bestuur de laatste tijd wat heilige huisjes zijn geslopen. Het gaat daarbij om termen en begrippen die een beetje een eigen leven zijn gaan leiden, zoals de term "bestuurlijke drukte". Daarop is de minister ingegaan in reactie op de inbreng van de heer Koole. Ik heb ook genoemd het beginsel van de twee bestuurslagen en het feit dat efficiënt en krachtig bestuur een beetje gelijk wordt gesteld met grootschalig bestuur. Ook heb ik gezegd dat differentiatie tegenwoordig vooral wordt gebruikt in de richting van de burger en niet zozeer in de mogelijkheid van differentiatie tussen lokale overheden onderling. Ik ben benieuwd of de minister daarop nog een korte reactie kan geven.

□

De heer **Vliegenthart** (SP):
Voorzitter. Ook namens mijn fractie dank aan de minister voor de beantwoording in eerste termijn. Ik moet zeggen: aan zijn enthousiasme en aan zijn uitvoerigheid heeft het niet gelegen. De minister heeft geprobeerd om een hele hoop thema's in een relatief korte tijd de revue te laten passeren, ook thema's die we tot nu toe eigenlijk nauwelijks hebben besproken, zoals de WOB, de AIVD en de ICT. We hebben ze allemaal zien langskomen.

Mijn fractie blijft echter zitten met die ene vraag: waarom doet de regering nu precies wat zij doet? Treffender, en misschien ook wel dodelijker, dan de analyse van de heer Koole kan ik het niet zeggen: ik zie aanzetten tot samenhang. Ook in dit debat is die samenhang niet tot wasdom gekomen. Het blijft bij aanzetten. We weten wat de minister wil, namelijk grotere provincies en grotere gemeenten, maar we krijgen er geen inzicht in waarom hij dat wil, zeker omdat hij zelf zegt niet van de school van "groter is beter" te zijn. We weten dat de minister inzet op grotere betrokkenheid van burgers en van de overheid, maar we zien dat de regering met de plannen die zij presenteert, iedereen op de kast jaagt. Daarom dien ik, mede namens collega Van Bijsterveld en de collega's van de ChristenUnie, GroenLinks, de OSF, 50PLUS, de Partij voor de Dieren en de SGP, de volgende motie in.

---

Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Vliegenthart, Van Bijsterveld, Kuiper, Thissen, De Lange, Nagel, Koffeman en Holdijk wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gezien de nota "Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie van Nederland";

gehoord de beraadslagingen over de inrichting van het openbaar bestuur;

vaststellend dat de regering voornemens is, op korte termijn de bestuurlijke inrichting van Nederland op lokaal, regionaal en provinciaal niveau ingrijpend te veranderen;

overwegende dat een dergelijke herinrichting een degelijke onderbouwing en een sterk bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak nodig heeft;

vaststellend dat de nota "Bestuur in samenhang" weliswaar de voornemens van de regering toelicht maar dat de onderbouwing ervan en het maatschappelijk draagvlak ervoor vooralsnog ontbreken;

roept de regering op om met een nadere analyse te komen over nut, noodzaak en democratische wenselijkheid van de door haar publiek gemaakte voornemens en (een analyse van) het voorziene tijdpad;

en verzoekt de regering, tot dan op dit terrein geen onomkeerbare stappen te zetten,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter B (CII).

□

De heer **Engels** (D66):
Voorzitter. Ik zal me op dit late uur tot een enkel punt beperken. Allereerst dank ik de minister voor zijn uitvoerige antwoorden. Dank ook aan de collegae die vandaag een heel interessant, maar toch ook intensief debat hebben gevoerd. Het is inmiddels twaalf uur geweest. Ik heb in de gewisselde standpunten heel weinig verschuivingen gezien. Ik zal niet zeggen dat ik dat had verwacht. Wat D66 betreft is het, kort samengevat, te weinig en te langzaam. Dat geeft meteen al aan hoe mijn fractie waarschijnlijk – ik wil dat nog even openlaten want ze zijn er niet meer – over de motie van de SP zal oordelen.

Ik wil nog op twee punten kort ingaan, ook omdat ik daar moties over heb voorbereid. De eerste betreft de financiële gevolgen van de decentralisatietrajecten. Ik heb daarover eerder met de minister van gedachten gewisseld. Mijn betoog was er niet op gericht om eendimensionaal in de richting van het fiscale domein te koersen. Als gemeenten die decentralisatietrajecten moeten uitvoeren, dan moeten ze niet in de situatie komen dat ze noodgedwongen moeten putten uit eigen middelen en de schatkist leeg blijft. Ik wil nogmaals een indringend beroep op de minister doen, ook gelet op de bejegening die hem vandaag vanuit mijn fractie ten deel is gevallen. Ik weet dat niet elke aangenomen motie meteen wordt uitgevoerd; soms is daar een tweede traject voor nodig. Ik wil dus echt een beroep doen op de minister om te abstraheren: ga ik dit zelf wel of niet doen in deze periode of neem ik mijn verantwoordelijkheid – en ben ik volstrekt ernstig als minister van Binnenlandse Zaken – om te kijken naar de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten in het licht van die substantiële decentralisaties? Ik denk dat daar echt aanleiding voor is en dat het goed is als het ministerie eens gaat bekijken of daar verschillende modellen voor te bedenken zijn. Als dan echt de nood aan de man blijkt te zijn, hoeven we niet tegen elkaar te zeggen dat we dat niet hadden voorzien en dat we het even niet meer weten. We hoeven elkaar niet op voorhand te binden aan de uitkomsten. Zelfs mijn fractie wil de handen vrijhouden. Daarvoor heb ik de volgende motie voorbereid.

---

Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Engels, Koffeman, Thom de Graaf, Thissen, Nagel en De Lange wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterend dat de dekking van de voorgenomen decentralisaties in belangrijke mate zal moeten worden gevonden in de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds;

overwegende dat de in uitvoering genomen rijksbezuinigingen hun weerslag zullen hebben op de omvang van de Algemene Uitkering;

overwegende dat gemeentebesturen als gevolg daarvan mogelijk een groter beroep zullen moeten doen op de eigen inkomsten om de uitvoering van de nieuwe taken op niveau te kunnen uitvoeren;

verzoekt de regering, een of meer modellen voor een stelsel van financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten te ontwikkelen waarin rekening wordt gehouden met zowel de effecten van de voorgenomen decentralisaties als met voortgaande processen van gemeentelijke herindeling,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter C (CII).

De heer **Engels** (D66):
Dan kom ik op mijn tweede punt: de Grondwet en hoofdstuk 7. Helaas heeft de minister daar niet op gereageerd. We hebben ook even die pauze moeten nemen. Daar had ik overigens alle begrip voor; ik had zelf ook wel even behoefte aan een pauze. Misschien dat de minister er straks toch nog iets over zegt, maar dat noodzaakt me toch om nu een motie in te dienen, want anders is het moment voorbij. Met die motie vragen we de minister met dezelfde indringendheid om als minister van BZK zijn verantwoordelijkheid ook voor een levende en geactualiseerde Grondwet te nemen. We vragen hem niet alleen te kijken naar de voorgenomen deconstitutionalisering van de aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koning, alsmede de PBO, maar ook om hoofdstuk 7 nog eens tegen het licht te houden gelet op de ontwikkelingen. Kunnen we dit niet zo opschrijven dat de Grondwet een echte norm wordt voor de kwaliteit van het openbaar bestuur?

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Engels, Koffeman, Thom de Graaf, Nagel en Holdijk wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gelezen de in de nota Bestuur in Samenhang opgenomen voorstellen voor wijziging van de Grondwet inzake de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de Commissaris van de Koning, alsmede inzake de hervorming van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie;

constaterende dat in dat verband blijkbaar niet wordt gedacht aan een algehele herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet;

van mening dat de wetgever zich rekenschap dient te geven van zijn verantwoordelijkheid de Grondwet aangesloten te houden bij de constitutionele ontwikkelingen, waaronder begrepen de aangepaste wetgeving inzake de inrichting en de werking van het decentraal bestuur;

verzoekt de regering, een voorstel te ontwerpen voor een geactualiseerde en meer richtinggevende invulling van hoofdstuk 7 van de Grondwet en daarbij, naast de al voorgenomen aanpassingen, in ieder geval de volgende elementen te betrekken: a. een plaatsbepaling van de bestuurlijke hoofdstructuur waaruit het primaat ten opzichte van andere bestuursvormen blijkt; b. een herijking van de in de artikelen 124 en 125 opgenomen formuleringen die nog verwijzen naar het monistische bestuursmodel; c. de constitutionalisering van het beginsel van de lokale en provinciale autonomie,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter D (CII).
De heer Holdijk is niet meer aanwezig. De volgende spreker is de heer Sörensen.

De heer **Sörensen** (PVV):
Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn uitgebreide beantwoording. Ik sprak over bestuurlijk conservatisme en ik zei dat dit rapport niets zou veranderen vanwege de vrijblijvendheid ervan. De minister zegt dat er geen blauwdruk in staat en waarschuwt ook tegen cynisme. Ik heb mijn uiterste best gedaan. Ik begrijp dat dat erin staat, want het roept cynische reacties op, maar ik heb me wat dat betreft ingehouden.

Ik had het idee dat niet iedereen begreep dat dit slechts een rapport is waar nog wetgeving uit voort moet vloeien. Wat dat betreft hebben we vandaag een voorsprong genomen op de wet om de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht samen te voegen. We hebben er al uitgebreid over gesproken en dat gaan we de volgende keer waarschijnlijk weer doen. Volgens mij ligt het wetsvoorstel nu bij de Tweede Kamer. Daarna komt het bij ons en gaan we er weer uitgebreid over praten. Dat is eigenlijk zonde, maar goed.

Voor die tijd gaan we hopelijk een wetsvoorstel aannemen dat ons de kans geeft op een raadgevend en daarna op een correctief referendum. Als de bestuurders van de provincies zo veel bezwaren hebben – wat we natuurlijk hadden kunnen verwachten en waar de minister alle begrip voor heeft – dan kunnen zij via hun partijen misschien het initiatief nemen tot een raadgevend referendum en dan gaat het sowieso niet door.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn uitvoerige betoog waarin hij veel antwoorden heeft gegeven op kwesties die door de Kamer niet aan de orde zijn gesteld. Maar goed, we weten nu hoe de minister in een aantal onderwerpen zit. Ik heb drie opmerkingen.

Ik begin met de Noordvleugel. Als dit plan niet wordt aangenomen, kunnen we volgens de minister de komende 30 à 50 jaar niet meer praten over het middenbestuur. Ik denk wel dat hij het zichzelf dan ook wat moeilijk maakt. In het regeerakkoord staat namelijk dat hij het middenbestuur zodanig gaat hervormen dat er sprake is van vijf landsdelen en dat hij begint met de Noordvleugel. Eigenlijk zou je dan een veelomvattend plan verwachten om die vijf landsdelen te maken. Dat plan zou goed onderbouwd moeten zijn op basis van inhoud, taken en verantwoordelijkheden. Kom vooral met een probleemanalyse waarom het nu met die twaalf provincies niet goed loopt. Dat verhaal vinden wij nog steeds niet overtuigend genoeg. Ik geef collega Sörensen gelijk dat dit wetsvoorstel te gelegener tijd hier aan de orde komt als het door de Tweede Kamer komt. Dan zullen wij het hier op zijn merites beoordelen. Wij vonden het debat vandaag niet overtuigend om op voorhand te zeggen dat wij hiermee in zee gaan, integendeel. Bovendien vinden wij de praktische problemen rondom de verkiezingen uitermate problematisch, ook omdat in twee provincies het draagvlak zowel bij de burgerbevolking als bij de volksvertegenwoordiging als bij de bestuurders ontbreekt. Dat is namelijk in Utrecht en Flevoland het geval. Kortom, de minister heeft nog veel werk te verrichten.

Ook wij hebben gevraagd waarom de minister afwijkt van het landsdelenverhaal in het regeerakkoord. Er is in deze nota slechts sprake van de Noordvleugel. Bovendien heeft de minister altijd laten doorschemeren dat Friesland altijd Friesland zal blijven. Dat is in culturele zin inderdaad het geval, zoals Limburg ook altijd Limburg zal blijven. Vandaar mijn vergelijking met Bretagne, ondanks Côtes d'Armor en Finistère. Is de minister ook van plan om Friesland staatkundig zelfstandig te laten blijven door het een provincie te laten zijn, of denkt hij aan een Noord-Nederlands landsdeel zoals hij misschien ook denkt aan een Zuid-Nederlands landsdeel, een Midden-Nederlands landsdeel met misschien Zuid-Holland apart?

De minister zei in zijn beantwoording: kijk naar de aard van de problematiek en hoe je die het beste kunt aanpakken. Ons probleem met de nota is dat de analyse over de aard van de problematiek en met welke schaalgrootte je die het beste kunt aanpakken ontbreekt. Wij waarderen de poging van de minister om problemen aan te pakken. Dat is geweldig, daar is het kabinet ook voor. Maar wat is de problematiek, waar is de analyse en waar begint de oplossing?

De minister zegt ook dat het eindbeeld niet moet zijn dat wij ons richten op de structuur, maar dat het eindbeeld moet zijn dat wij ons richten op taken en verantwoordelijkheden. Daar moet je beginnen. Maar de minister formuleert eigenlijk ook geen eindbeeld van de taken en de verantwoordelijkheden. Daarom beoordelen wij deze nota uiteindelijk toch als onvoldragen. De nota ziet er goed uit, dat hebben verschillende collega's gezegd. In zijn samenhang en probleemanalyse is de nota een leuke aanzet geweest voor een bijna twaalf uur durende discussie, maar ik vraag de minister er nog wat inhoud aan toe te voegen, vooral wat de analyses en het eindbeeld betreft en dan graag op basis van inhoud, verantwoordelijkheden en taken.

☐

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Voorzitter. Ik dank de minister. Er is inderdaad veel gewisseld vandaag. De minister is ook ingegaan op aspecten die vanmiddag niet aan de orde zijn gekomen. Hij is echter voorbijgegaan aan een aantal vragen en opmerkingen van de VVD. Niet getreurd, de strekking is dat wij dichtbij elkaar staan. Ongetwijfeld zullen wij binnenkort een paar concrete debatten over dit onderwerp voeren.

Ik heb nog een vraag aan de minister. Dat mag op dit tijdstip want ik heb zijn advies nodig. Als ik thuiskom, vraagt mijn man altijd hoe het was. Dat zal hij nu wel morgenochtend doen, denk ik. Dan zegt hij: En, is het land er beter van geworden? Kunt u mij helpen, minister?

☐

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):
Goede vragen stelt uw man, mevrouw Huijbregts.

Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Er is lang uitgezien naar dit debat omdat in deze Kamer al heel lang de behoefte leeft om na te denken over de wat grotere visie achter de plannen van dit kabinet.

Ik kan heel kort zijn. Verschillende collega's hebben al uitdrukking gegeven aan een zekere teleurstelling dat het toch niet gekomen is tot een weging van visies achter al die veranderingsvoorstellen. Het is heel belangrijk dat wij een bestuurslagenstructuur hebben, aangeduid met "het huis van Thorbecke". Hoe wordt dat getaxeerd door de minister? Wat betekent het voor het uitgangspunt van het huis van Thorbecke wanneer wij gaan nadenken over herindelingen en met name over provinciale opschaling? Dat zou ook kunnen beteken dat wij binnen dat kader de huidige provincies versterken. De minister gaf zelf al een aanduiding van wat het doel van de operatie zou moeten zijn. Het gaat om een optimaal adequaat functionerend bestuur. Dat willen wij natuurlijk allemaal, maar waarom zou dat niet kunnen op de schaal van de huidige provincies? Dat blijft allemaal heel onduidelijk.

Ik weet ook niet of wij moeten veranderen. Er wordt steeds gezegd dat wij moeten veranderen omdat er een lange discussie is geweest. Dat staat op die manier allerminst vast.

Er kwam echter toch een element van visie uit de mouw, namelijk toen het ging over de relatie tot Europa. De beoogde landsdelen zouden een heel belangrijke regionale bestuurslaag gaan vormen. De minister gaf aan dat in de toekomst de rijksoverheid smaller zal worden en minder taken zal krijgen. Daarmee wordt eigenlijk nogal wat gezegd. De rijksoverheid zal kleiner en ongetwijfeld dan ook zwakker worden en de landsdelen worden krachtige regionale besturen. Dat is nu een visie waarover wij meer hadden willen horen en die wij ook hadden willen wegen als dat het werkelijke verhaal is achter de vorming van de landsdelen.

Ik heb gevraagd naar de grootte van de gemeenteraden. Ik heb wel een soort van antwoord gekregen, maar mijn vraag was of het, als de taken van de gemeenten toenemen, voor de hand ligt om de gemeenteraden te verkleinen, ook al is het maar met 10%. Dat leek mij een wat wonderlijke beweging.

☐

De heer **Koole** (PvdA):
Voorzitter. Ik dank de minister voor de uitgebreide beantwoording van de vragen, ook die van mijn fractie. Ik heb in mijn eerste termijn gezegd dat het een heel belangrijk onderwerp betreft en ook gezegd dat ik bezig was met een zoektocht naar de samenhang. Op sommige punten is die samenhang wat nader geduid. Je zou kunnen spreken van een proces van visie in ontwikkeling. Er zijn een heleboel vragen te stellen, maar die komen later bij de behandeling van de concrete wetsvoorstellen aan de orde. Ik heb nu meegenomen dat de minister in zijn oren heeft geknoopt dat hij het begrip "bestuurlijke drukte" genuanceerd gaat gebruiken in de richting zoals de Raad van State die heeft geformuleerd en dat het niet een vanzelfsprekendheid is om meteen tot structuurverandering over te gaan. Ik ben blij dat hij dat niet uitsluit.

Ik heb de minister ook horen spreken over incrementele besluitvorming richting een perspectief. Wat is dat perspectief? Kort samengevat is dat zowel op lokaal niveau als op het middenniveau adequaat bestuur. Dat is in ieder geval duidelijk, maar het is zo algemeen geformuleerd dat je daar haast niet tegen kunt zijn. Kan het zijn dat dit bij het middenbestuur leidt tot verschillende constructies, dat zowel huidige provincies als nieuwe landsdelen met toegevoegde bevoegdheden naast elkaar blijven bestaan? Is dat een mogelijkheid? Acht de minister dat wenselijk?

Ik ga geen motie indienen, maar ik wil wel de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Schouw/Voortman (33047, nr. 14) in herinnering roepen. Ik wil de minister vragen hoe hij op die motie heeft gereageerd en of hij de uitkomsten van de reactie op die motie ook aan de Eerste Kamer wil meedelen. In die motie staat dat het regeerakkoord onder meer de langetermijnvisie schetst naar de vorming van de landsdelen, maar dat de visie Bestuur in samenhang nog onvoldoende richting geeft aan de realisatie van dat langetermijnperspectief. Er staat ook in: "overwegende dat het voor draagvlak voor samenvoeging van de provincies belangrijk is dat de twaalf provincies, en in het bijzonder Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, kennis krijgen van een samenhangende visie op het eindbeeld". Verder staat in de motie: "verzoekt de regering, voor behandeling van het wetsvoorstel tot samenvoeging van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland te komen met een nader uitgewerkte visie en een stappenplan voor de overige provincies, bijvoorbeeld door het instellen van een bestuurlijke adviescommissie". Die motie is in de Tweede Kamer aangenomen, ook met steun van mijn fractie. Wat gaat de minister precies met die motie doen? Kan hij de uitkomsten van het beraad daarover aan deze Kamer meedelen?

**Nagel**

☐

De heer **Nagel** (50PLUS):
Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording.

Ten eerste is de les van dit debat en tevens het verzoek aan de minister om de argumenten die hij heeft en die hij verspreid noemt, veel compacter en met veel meer kracht onder elkaar te zetten om op die manier overtuigender te kunnen werken. Hij noemt zowel in het Tweede Kamerdebat als hier verspreid argumenten, zoals Schiphol en Lelystad en allerlei zaken. Het lijkt mij nodig om die te bundelen.

Ten tweede denk ik aan de problematiek van de twee verkiezingen binnen negen maanden. De minister heeft aan de Tweede Kamer beloofd om voor het zomerreces te bekijken of hij daar een oplossing voor kan vinden. Ik ben van mening dat die twee weken heel intensief gebruikt moeten worden, want de problemen zijn aanzienlijk. Genoemd zijn de kleine problemen van bijvoorbeeld wachtgelden en motivatie, maar ook is de representativiteit van de Eerste Kamer genoemd. Daar kunnen weleens haken en ogen aan zitten die niet van tevoren te voorzien zijn.

Ten derde moeten wij het draagvlak niet onderschatten. In de eerste plaats denk ik dat met veel meer overtuigingskracht aan de bevolking moet worden uitgelegd waarom grotere gemeenten of grotere provinciale eenheden noodzakelijk zijn. In de tweede plaats moet er ook eens een keer een andere benaderingswijze komen. Ik kan mij voorstellen dat je de inwoners van Almere benadert. Dan heb je het over de helft van de bevolking van Flevoland. Je zou hen kunnen vragen of zij zich meer verwant voelen met Amsterdam of Dronten of dat zij het nuttiger vinden om met die plaatsen in een eenheid te vertoeven. Dat zou wellicht verrassende uitkomsten kunnen bieden.

☐

Minister **Plasterk**:
Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in tweede termijn. Ik zal de punten kort langslopen en mij met name op de moties concentreren.

Mevrouw Van Bijsterveld wees op een valkuil. Zij wees ook op het tijdpad, waaraan ondanks het uitstel nog steeds bezwaren ontleend zouden kunnen worden. Dat is wellicht zo, maar ik verwijs ook naar de eerste termijn van de heer Engels. Hij zegt dat praten over tijdpad en valkuilen ook een onderdeel zijn van het tegen een bepaald voorstel zijn. Ik zal mij het advies van mevrouw Van Bijsterveld echter in de oren knopen. Ik ben het eens met haar conclusie dat opschaling per se geen doel is. Wat dat betreft zitten wij op dezelfde golflengte. Je moet per onderwerp en per keer bekijken of het verstandig is om iets op een bepaalde manier in te delen of niet. Je moet geen geloof in een ideale schaalgrootte aanhangen.

Ik heb de indruk dat de heer Vliegenthart aan de ene kant vraagt om een schaaldiscussie en aan de andere kant de indruk heeft dat wij daarover van mening verschillen. Ik probeer juist weg te blijven van een opvatting over schaal per se, dus van de duiding dat een grote schaal of juist een kleine schaal goed is. Dat is namelijk werkelijk niet mijn opvatting.

Ik concentreer mij op de ingediende motie. In de overwegingen staat dat de regering van plan is om op korte termijn de bestuurlijke inrichting van Nederland op lokaal, regionaal en provinciaal niveau ingrijpend te veranderen. De heer Engels vindt het allemaal niet zo ingrijpend, dus dat is toch weer een taxatie. Die overweging laat ik dus toch maar aan de Kamer. Als ik dan echter naar het dictum kijk, lees ik daar dat de regering, voordat zij onomkeerbare stappen zet, deze per stap inhoudelijk nader moet motiveren en onderbouwen. Daar ben ik het wel mee eens. Dit is een algemeen debat over de volle breedte om in samenhang de voornemens uit het regeerakkoord nogmaals te bespreken. Aangezien iedere stap in de bestuurlijke structuur wetgeving vereist, aangenomen in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, inclusief een ronde langs de Raad van State en een memorie van toelichting, kan ik het eerlijk gezegd niet oneens zijn met het dictum. Ik zou het er ook niet mee oneens willen zijn. Er mag namelijk geen onomkeerbare stap worden gezet zonder dat de wet op dat punt wordt veranderd. Dat is evident. Dat behoeft een nadere motivatie dan in de context van zo'n nota of een debat kan. Nogmaals, in de overwegingen staat misschien een andere weging dan de mijne, maar ik kan leven met het dictum. Ik zou het oordeel over deze motie dus aan de Kamer laten. Of dit veel toevoegt, is dan vers twee. Dat moet de Kamer dan maar wegen. Ik heb in ieder geval geen reden om namens de regering deze motie met klem te ontraden.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):
Ik ben een van de ondertekenaars van deze motie. Wellicht kan de heer Vliegenthart hier nog even iets over vragen, maar ik heb de indruk dat hier echt verzocht wordt niet alleen om een onderbouwing stap voor stap in de loop van de parlementaire behandeling, maar om een opzettelijke analyse. Heel veel fracties hebben daar vandaag om gevraagd. Wij willen een nog wat grondigere benadering van met name het provinciale plan.

Minister **Plasterk**:
Ik hoor wat de heer Kuiper zegt. Ik wilde niet vooruitlopen op de vraag van mevrouw Huijbregts wat zij haar echtgenoot – aan wie ik overigens de vriendelijke groeten doe – zou kunnen antwoorden op de vraag of het land er beter van geworden is. Ik zou op dit moment neigen naar een "ja", want de Kamer wilde dit een keer in brede zin bespreken. Als wij nogmaals in brede zin daarover spreken, zal de echtgenoot van mevrouw Huijbregts misschien een aarzelend antwoord krijgen. Ik beperk mij dus maar tot het dictum van de motie. Daarin wordt de regering verzocht om geen onomkeerbare stappen te zetten zonder nadere motivering. Dat lijkt mij alleszins redelijk. Als het een oproep is tot weer een nieuw debat in algemene zin – dat staat er niet, dus dan kan ik dat ook moeilijk lezen – is dat een andere zaak.

De heer **Engels** (D66):
Mijn fractie heeft de motie niet medeondertekend. De minister geeft aan dat hij daarin geen belemmering ziet om met zijn beleid voort te gaan. Betekent dit dat de minister geen oproep ziet in deze motie? Ik kijk nu even bewust langs de heer Vliegenthart heen. Ziet de minister hier geen belemmering in om met wetgeving te komen? Ik heb de motie zo geïnterpreteerd dat "onomkeerbare stappen" wil zeggen dat de minister eerst nog eens wat meer visies moet maken en dat hij niet aan boord moet komen met wetsvoorstellen of welke plannen dan ook. Ik zie in mijn ooghoek bevestigende bewegingen van de heer Vliegenthart. Mijn fractie zal deze motie daarom niet steunen. Ik ga niet zeggen wat de minister moet doen,

maar volgens mij is met deze motie wat meer bedoeld dan de minister denkt.

Minister **Plasterk**:
De regering is helemaal niet in staat om op het gebied van de statelijke inrichting van Nederland onomkeerbare stappen te zetten zonder dat via een wetsvoorstel te doen. Ik heb overigens goed geluisterd naar de heer Thissen, een van de medeondertekenaars van die motie. Hij heeft in zijn tweede termijn nogmaals benadrukt dat hij op een aantal punten nog niet op voorhand overtuigd is en dat er een nadere onderbouwing zou moeten komen. Ik denk ook dat die per punt moet komen. Mij belet dat niet om het op die manier te doen. Als de vraag is dat de Kamer nog een keer een debat van twaalf uur wil hebben over nog weer een visienota, dan is dat iets anders. Dan zou dit ook in de motie moeten staan. Dat staat er niet. Ik kan er dus mee leven.

De heer **Vliegenthart** (SP):
Er staat wat er staat. Als de minister daar een andere interpretatie aan wil geven, moet hij dat doen. Volgens mij is het voor iedereen in deze Kamer helder wat er in deze motie wordt gevraagd, namelijk een nadere uitwerking van de analyse.

Minister **Plasterk**:
Die zal ik geven bij elk voorstel dat de Kamer bereikt. Ik laat het oordeel over de motie graag aan de Kamer.

De heer Engels heeft twee moties ingediend. In de eerste motie wordt gevraagd om een voorstel over een geactualiseerde invulling van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Ik vraag de heer Engels of hij de motie in die zin aanpast dat daarin wordt gevraagd om een beschouwing over de geactualiseerde invulling van hoofdstuk 7 en niet per se om een voorstel. In de nota heb ik gezegd dat ik voornemens ben om nog dit jaar een beschouwing te schrijven over wat wij voorhebben met hoofdstuk 7. Of dit leidt tot een ingrijpende wijziging, kan een onderdeel van de beschouwing zijn.

De heer **Engels** (D66):
De minister zal in zijn beschouwing dus aandacht besteden aan hoofdstuk 7 en de door mijn genoemde elementen. Dat lijkt mij een heel goede aanzet. Dan wordt het toch nog een mooie avond.

Minister **Plasterk**:
Ja. Als de motie in die zin wordt bijgesteld, laat ik het oordeel over de motie graag aan de Kamer.

De tweede motie van de heer Engels betreft het ontwerpen van modellen voor financiële verhoudingen. Ik heb daarbij al aangetekend dat het kabinet praktisch, maar ook ten principale niet het voornemen heeft om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen. Als ik die indruk daarmee niet wek, kan ik leven met hetgeen in de motie wordt gevraagd. Ik zal mij nog even beraden op de context waarin ik daarop zal terugkomen. Wij vragen sowieso het Centraal Planbureau voortdurend om kritisch toe te zien op het proces van decentralisaties. Wij kunnen daar bijvoorbeeld aan toevoegen of het CPB kan bezien welke financiële verhoudingen en modellen daarbij het beste passen. Als ik de motie op die manier mag lezen, laat ik het oordeel daarover graag aan de Kamer.

De heer Thissen reageerde op mijn opmerking dat als wij niets doen aan het middenbestuur, mijn opvolgers dat ook niet zullen kunnen doen. Ik ga niet over wat mijn opvolgers doen. Ik merk alleen – misschien heb ik het daarom zo gezegd – op hoeveel weerstand, ook georganiseerde weerstand wij stuiten. De heer Nagel vroeg of wij de publieke opinie niet kunnen beïnvloeden. Er zijn mensen die met overheidsgeld pr-bureaus inhuren om in hun omgeving de publieke opinie over een dergelijk voorstel te beïnvloeden. Daar wordt vrij drastisch op ingezet. Ik vind het zaak om daar niettemin stevig mee aan de gang te gaan. Als het in het zand zou lopen, zullen de mensen zeggen: ik zou er maar niet meer aan beginnen, want het lukt je toch elke keer niet. Dat is in het verleden weleens gebeurd. Ik bedoel het meer als een oproep om serieus bekijken of het voorstel nog bijgeschaafd moet worden en of eventueel nog aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan. Wij moeten dit ook zien als een gelegenheid om een middenbestuur te creëren dat zijn taken sterk kan uitoefenen, want dat is uiteindelijk het doel van deze exercitie.

De heer Thissen wil meer inhoudelijke argumentatie, ook voor dit concrete voorstel. Dat kan ik mij heel goed voorstellen. Die zullen wij ook moeten leveren.

Mevrouw Huijbregts vraagt of dit een nuttige exercitie was. Ik denk van wel. Twee weken geleden ben ik in de Kamer geweest om lang te praten over de koninkrijkrelaties. Ook dat vond ik buitengewoon nuttig, omdat wij toen zonder de druk van een concrete maatregel of wetgeving breed konden discussiëren. Alles heeft zijn plaats, uur en frequentie, dus ik denk dat wij vervolgens wel weer over concrete voorstellen zullen moeten praten. Het is bij uitstek ook de rol van de Eerste Kamer om te zeggen: de Tweede Kamer wil dit nu wel, maar wat vinden wij van dit voorstel? Morgenochtend sta ik weer in de Tweede Kamer om een wetsvoorstel te verdedigen, dus daar gaan wij weer praktisch aan de slag.

De heer Kuiper komt terug op het voorstel om het aantal statenleden en gemeenteraadsleden te verkleinen. Ik kan mij voorstellen dat hij dit verplaatst naar het moment dat de initiatiefnemer van dit voorstel, de heer Heijnen, zijn voorstel hier verdedigt. Dan kunnen wij er nader over spreken. De opvatting van de ChristenUnie is bij het debat in de Tweede Kamer nadrukkelijk naar voren gebracht.

De heer Kuiper vraagt waarom niet wordt gekozen voor versterking van de provincies in hun huidige vorm en schaal. Ik wijs erop dat de huidige provincies ongeveer een factor tien in schaal kunnen verschillen. Als alle provincies de omvang van Flevoland hadden, hadden wij veertig provincies in dit land. Dat is dus ook een onderdeel van de discussie over de Noordvleugelprovincie. Met 40 maal 400.000 kom je op de 16 miljoen burgers die we nu hebben. Ik wil er dus niet in algemene zin een schaaldiscussie van maken, maar naar de specifieke taken kijken.

Dat is ook meteen mijn antwoord op een vraag van de heer Koole: kun je op voorhand uitsluiten dat er reden kan zijn voor een specifieke constructie, een aparte status of een differentiatie? Ik wil dat niet op voorhand uitsluiten. Laat ik op dit late uur niet in voorbeelden vervallen, want dan komt daar weer discussie over. Ik kan me wel voorstellen dat er redenen zijn om te zeggen: het is een aparte positie binnen het land of een aparte casus. Ik wil het dus niet uitsluiten.

De heer Koole vroeg of ik bereid ben om de resultaten van de uitvoering van de motie-Schouw/Voortman ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen. Daar ben ik vanzelfsprekend toe bereid. Ik verwijs kortheidshalve naar de

Handelingen van de Tweede Kamer voor hetgeen ik over die motie heb gezegd en hoe ik haar lees. Met dien verstande zeg ik met alle plezier toe om de resultaten ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen.

De heer Nagel zei dat ik de argumenten compacter moet brengen. Ik ga graag nog eens het gesprek met hem aan over de vraag hoe dat zou kunnen. Ik kan me voorstellen dat het allemaal compacter en overtuigender kan. Dat doe ik graag; dat pak ik graag op.

Ik heb toegezegd om de problematiek van twee verkiezingen voor de zomer ook voor de Eerste Kamer uiteen te zetten. Ik heb er wel bij gezegd dat mijn eerste indruk was dat er geen alternatief is voor het houden van herindelingsverkiezingen. Ik wil dus niet de verwachting wekken dat het wel zou kunnen. We moeten de consequenties daarvan onder ogen zien. Er werd ook gewezen op het praktische aspect en het personele aspect. Die aspecten moeten in beeld worden gebracht. Het is natuurlijk sowieso eenmalig. Daarna is het probleem tot in einde van dagen niet meer aan de orde. Ik zeg toe dat ik het uiteen zal zetten.

Naar aanleiding van andere opmerkingen heb ik zojuist al het een en ander over draagvlak gezegd. Daarmee heb ik volgens mij alle vragen beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Op speciaal verzoek stel ik voor om over twee weken over de ingediende moties te stemmen, dus niet volgende week dinsdag maar de dinsdag daarop.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 0.38 uur.