

3

Verhouding centrale overheid en decentrale overheden

Aan de orde is het **debat over de verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden**, en over:

- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2021 (35570-VII);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2021 (35570-B);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2021 (35570-C).

De voorzitter:

Aan de orde is het debat over de verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden. Ik open de beraadslaging en geef het woord aan de heer Van Gurp namens de fractie van GroenLinks.



De heer **Van Gurp** (GroenLinks):

Voorzitter, dank u wel. Wij spreken vandaag met elkaar over de verhouding tussen centrale en decentrale overheden, en we doen dat omdat er spanning staat op die relatie. Die spanning als zodanig is zo oud als Nederland. Nederland is een republiek van verenigde provinciën. Deze Eerste Kamer is daar eigenlijk nog een laatste reliek van, gekozen door de provincies. We zijn geworden tot een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het zit al in al die termen: het heeft iets te maken met eenheid en veelheid en dat is nooit onproblematisch.

In de actuele situatie manifesteert die spanning zich eigenlijk vooral in een hele trits decentralisaties, die de afgelopen jaren hun beslag hebben gekregen of waarschijnlijk binnenkort hun beslag gaan krijgen. Laat ik maar meteen duidelijk zijn: daar gaat het niet goed. Het gaat niet goed op de inhoud, zoals bijvoorbeeld zichtbaar is in de jeugdzorg. Het gaat ook niet goed in de financiën. Steeds meer gemeenten luiden de noodklok en in ieder geval een aantal gemeenteraden — doorgaans toch geen erg activistische organen — verenigen zich onder de titel Raden in Verzet. Dan is er wat loos. Ook de VNG heeft op niet mis te verstane wijze haar positie bepaald. Die zeggen: zo kan het niet langer.

Laten we eens kijken wat er aan de hand is en wat we zouden moeten doen. Zoals gezegd is het overheidshandelen op belangrijke terreinen de afgelopen jaren geheel of gedeeltelijk gedecentraliseerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de publieke gezondheidszorg. Dat is nogal een aardige casus als we straks nog eens het hele coronabeleid gaan evalueren. Hoe is het nu eigenlijk met die publieke gezondheidszorg binnen die gedecentraliseerde context? Heeft die gefloreerd of is het toch een beetje een kasplantje geworden? Het gaat over onderwijshuisvesting, over delen van het openbaar vervoer, over natuurbeleid en niet in de laatste plaats over de grote en in het oog springende decentralisaties in het sociale domein: de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo. Last but not least staan we op het punt van wederom een hele grote decentralisatie: de Omgevingswet.

Omgekeerd is er ook wel gecentraliseerd, bijvoorbeeld met de vorming van de nationale politie. Maar dat is op het geheel toch een kleine centralisatie. Voor die achtergrond zal het in mijn pleidooi toch vooral over het decentraliseren gaan, en dan vooral over de gemeenten. De provincies niet geheel daargelaten, maar de spanning manifesteert zich vooral tussen Rijk en gemeenten. Is het alleen kommer en kwel? Nee, er gebeuren prachtige dingen. Er gebeuren ook in de lokale context prachtige dingen. Dat is een groot compliment waard voor al die professionals die daar tegen de klippen op gaan voor hun roeping, maar een compliment ook voor gemotiveerde volksvertegenwoordigers, landelijk, lokaal en provinciaal, gemotiveerde bestuurders, gemotiveerde ambtenaren. Roeiend met de riemen die zij hebben en vaak zuchtend en steunen maken zij er allemaal het beste van. Dat is knap en dat is ook de kwaliteit van de Nederlandse publieke sector. Tegelijkertijd is het helder dat er alle aanleiding is om tot betere afspraken en heldere kaders te komen, zodat die enorme inzet die we zien zijn vruchten afwerpt.

Waar kraakt en piept het dan allemaal? Er zijn immers goede bedoelingen genoeg. Ik zou haast zeggen: er zijn misschien wel te veel goede bedoelingen. Ik zie bij de decentralisaties — ik heb ze aan den lijve meegemaakt in mijn positie als gemeentebestuurder en als werkende in het sociale domein — een gedeeld enthousiasme bij Rijk, provincies, gemeenten en maatschappelijke instellingen die zeggen: kom maar hier met die verantwoordelijkheden; prima, dat kunnen wij veel beter en ook nog goedkoper. Het Rijk voert dan een korting van 25% door, waarna het veld zegt "25% is te veel, doe maar 10%", en dan komen ze uit op 15%. Zoiets. Het Rijk heeft ook nog verzonnen dat goede samenwerking efficiencywinst oplevert, wat leidt tot een zogenaamde opschalingskorting op het Gemeentefonds. Dan zie je eigenlijk dat op basis van gedeeld enthousiasme een beleidsterrein wordt overgeheveld naar een medeoverheid, eigenlijk gewoon met onvoldoende middelen of met wishful thinking over dat het allemaal vanzelf dan wel beter en goedkoper zal gaan. Ik kom daar straks nog iets uitgebreider op terug.

Waar zitten de problemen? Het eerste probleem is de vraag of iedere gemeente nou eigenlijk wel in staat is om al die gedecentraliseerde taken uit te voeren. Wordt met de optelsom van decentralisaties, waarvan ik er net een aantal heb genoemd, geen te groot beroep op het organisatorisch en bestuurlijk vermogen van gemeenten gedaan? Mijn tweede vraag: hoe gaan we ermee om als gemeenten in vergelijkbare situaties tot verschillende keuzes komen? Kunnen we dat hebben of kunnen we dat eigenlijk niet hebben? Daarachter ligt de vraag: wat vinden we dat in dit land uniform gegarandeerd zou moeten zijn? Wat vinden we dat daarin de rol van de centrale overheid is? Wat is nou precies die stelselverantwoordelijkheid? Wat is daarin precies de rol van de minister van Binnenlandse Zaken? Die vragen zijn aan de orde van de dag en die worden, nogmaals, overschaduwd door vragen van financiële aard.

Als we dat allemaal op een rijtje zetten, komen we tot drie setjes van vragen die ik graag aan de minister zou willen stellen. Het eerste setje gaat over de structuur, de gemeentelijke schaalgrootte et cetera, het tweede setje gaat over de financiën en het derde setje is wat meer van algemeen-bestuurlijke aard. We beginnen met de structuur. De manier waarop wij decentraliseren, is one-size-fits-all. We hebben nog een groot aantal gemeenten, 350 of 300 — ik

weet niet precies hoeveel — van Appingedam tot Amsterdam, en al die gemeenten krijgen het totale takenpakket naar zich toe geschoven. Al die gemeenten krijgen overigens ook het hele takenpakket naar zich toe geschoven, zodat jeugdzorg dan de hele jeugdzorg is. Je ziet dat het met name kleine gemeenten zijn die gebukt gaan onder het verzamelde gewicht van al die taken die zij erbij hebben gekregen. Niet omdat ze niet willen, maar gewoonweg omdat ze te klein zijn om dat hele takenpakket op een goed niveau te kunnen uitvoeren. Ik ben in het dagelijks leven werkzaam als bestuurder van een woningcorporatie die veel voor gemeenten werkt. Onze corporatie werkt met name voor kleinere gemeenten. Ik zie hoe men worstelt op de stadhuizen. Ze willen graag die Wmo, de Jeugdwet, de schuldhulpverlening, de inburgering en straks ook nog de Omgevingswet. Ze hebben op het gemeentehuis 100 mensen rondlopen die dat allemaal moeten doen, naast wat ze allemaal al werden geacht te doen. Hoe los je dat op? Dat is lastig, en daar zijn we niet goed in in Nederland.

Ik schets drie mogelijkheden. De eerste is grootscheepse gemeentelijke herindeling. Eigenlijk werd daarvoor in 2012, in het regeerakkoord van Rutte II, gekozen. Daarin werd gezegd: dames en heren, we gaan decentraliseren, en dat kan alleen als de gemeenten groot genoeg zijn, dus we gaan de gemeenten opschalen naar minstens 100.000 inwoners. Men zei ook: we gaan ook nog een paar provincies fuseren, want anders heeft het geen zin. Dat stond er niet bij, maar die twee polen waren er. Ik ben een aantal jaren geleden in Denemarken geweest om te kijken hoe ze het daar hebben gedaan. Zij hebben het zo gedaan. Ze zijn eerst naar gemeenten van 100.000 inwoners gegaan en ze hebben vervolgens het sociale domein en de jeugdzorg gedecentraliseerd. Zo standvastig zijn wij niet. We zijn wel gedecentraliseerd, maar we hebben die gemeentelijke herindelingsambitie laten varen. Pleit ik hier per se voor gemeentelijke herindeling? Nee, dat doe ik ook niet. Ik weet hoe gevoelig dat ligt in de samenleving en in alle politieke partijen, inclusief de onze. Er zijn goede argumenten voor: bestuurlijk en organisatorisch vermogen. Maar een argument tegen is: komen besturen dan niet te ver van de bevolking te staan? Krijgen we dan niet nog meer vervreemding? Raken de mensen de draad dan niet nog meer kwijt? Daar kun je wel weer allerlei dingen voor verzinnen, maar het is een spanning. Ik zeg op dit moment alleen maar dat dat een mogelijke oplossingsrichting is om het bestuurlijk vermogen van gemeenten te vergroten.

Een tweede oplossing, die in de praktijk veelal gekozen wordt, is regionale samenwerking. Zoals ik het zie, ook al is dat natuurlijk maar een deelwaarneming, werkt dat in bestuurlijke zin tamelijk goed. Bestuurders kunnen hun ei kwijt en komen tot iets. Al met al lukt het zo. Denk aan de Regionale Energiestrategieën et cetera. Uiteindelijk komt men tot iets. Je verenigt capaciteit en denkkracht, en je stemt beleid op elkaar af. Maar daar zit ook een ongelofelijk manco aan: de democratische controle. Feitelijk zitten die bestuurders daar dingen met elkaar te doen — nogmaals, dat doen ze in mijn ogen redelijk goed — maar vervolgens liggen de gemeenteraden aan de laatste mem. Die roepen: gaan wij daar ook nog over? Ja, formeel ga je erover, maar feitelijk ga je er niet meer over. Feitelijk is het allang besloten en is er geen weg terug meer. De veiligheidsregio's zijn daar ook een goed voorbeeld van. Die functioneren goed, maar eigenlijk zijn de gemeenteraden nergens meer. Dat leidt tot vervreemding, tot het afhaken van gemotiveerde volksvertegenwoordigers en tot een democratisch tekort. Dat kan toch ook niet de bedoeling zijn?

Daarbij komt dat die interbestuurlijke samenwerkingsverbanden op regionale schaal een enorme lappendeken zijn. Er zijn er talloze en iedere regio is net weer iets anders dan de andere. Hoe ga je daarmee om? Dat is mijn vraag aan de minister. Hoe kijkt zij daarnaar? Wat moeten we daarmee doen? Moeten we dat meer gaan uniformeren? Krijg je dan een soort vaste regioschalen? En hoe verhoudt zich dat dan weer tot de provincie? Als je het democratisch wil controleren, krijg je dan toch weer drie lagen onder de rijksoverheid, namelijk de gemeente, de regio en de provincie? Of moet je kiezen en moet een van die lagen weg? Dat is een setje vragen dat hoort bij de regiovorming.

Een derde manier is om niet te denken in termen van one-size-fits-all, maar in termen van verschil en differentiatie. Zou je ook nog kunnen zeggen: we willen wel decentraliseren, maar we decentraliseren alleen maar naar de grote gemeenten? Net zoals dat vroeger gebeurde met de centrumgemeenten. De maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang werden naar de centrumgemeenten gedecentraliseerd en die moesten het maar met de regio uitzoeken. Daar zitten democratisch ook nog wel wat haken en ogen aan, maar ik haal het hier aan omdat je dan onderscheid maakt in wat je nou precies naar wie decentraliseert.

Ergens in die drie oplossingen moet iets gevonden worden. Ik zei al: mijn analyse is niet origineel. Die is al door tallozen op tafel gelegd. We zijn er niet erg goed in om daar daden aan te verbinden, maar zo doormodderen is in onze ogen in ieder geval ook geen optie. Mijn vraag aan de minister gaat in het bijzonder over haar gedachten over het tweede en derde scenario. Ik doel op uniforme regio's rondom een stad en daarbinnen een differentiatie van taken die je toebedeelt aan de stad en de kleinere gemeenten. Zou dat een mogelijke optie zijn? Zoals ik het gisteravond in allerijl gelezen heb, is dat ongeveer waar de G40 voor pleit. Het is ook een herkenbaar pleidooi uit de tijd van het grotestedenbeleid. Op die manier zijn de steden trekker van de regio. Zij kunnen dat wel aan. Als ze dat goed regelen met het ommeland en je op die manier tot 25, 30 of 40 regio's komt in Nederland, zou dat dan geen oplossing zijn? Ik hoor graag de gedachten van de minister hierover.

Voorzitter. Een tweede set vragen gaat over de financiën. Grofweg gezegd: zoals ik net al heb gepositioneerd ervaren de gemeenten ieder jaar meer dat ze middelen tekort komen om de hun toebedachte taken uit te voeren. Ze hebben daar eenmalig ja op gezegd. Of althans, er is een decentralisatieakkoord geweest en ik weet eigenlijk niet of ze daar ja op hebben gezegd. Ze zeggen: zo gaan we onderuit. Je ziet ook de ene na de andere gemeentebegroting onderuitgaan. Je kunt natuurlijk zeggen "dan moeten ze maar beter opletten", maar dit verschijnsel is te algemeen en te groot om het te kunnen afdoen met "dan moeten die gemeenten het maar een beetje zuinig aan doen". Dat leidt tot een kaalslag. Dat kan zijn in het sociale domein zelf — daar speelt het zich vooral af — maar veelal is het eerder in aanpalende terreinen van gemeentelijk beleid: bibliotheken, cultuurvoorzieningen, sportvoorzieningen, evenementen, onderhoud van de stad en het openbare groen et cetera. Daar wordt allemaal fors op bezuinigd om de gemeentebegroting maar enigszins in balans te krijgen en zelfs dan lukt het niet. Dat is toch wel echt een probleem waar we niet langs heen kunnen kijken. Nou ben ik geen jurist, maar ik heb me natuurlijk ook voorbereid en ik zie in allerlei stukken verwijzingen naar de Gemeentewet, artikel 108, lid 3. Ik lees in dat artikel dat je taken bij de gemeenten kunt leggen,

maar dat het dan wel de taak van het Rijk is om te zorgen voor voldoende middelen. Dat lijkt me nogal helder, eerlijk gezegd. Hoe leest de minister artikel 108, lid 3, van de Gemeentewet tegen de achtergrond van de actuele discussie over gemeentebegrotingen die onderuitgaan en de geluiden die met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten daarover laat horen?

Mijn tweede opmerking over financiën gaat over meerjarige financiële zekerheid. De gemeenten zijn via het Gemeentefonds trap-op-trap-af gefinancierd. Dat wil zeggen dat als het Rijk minder uitgeeft, de gemeenten minder krijgen en als het Rijk meer uitgeeft, de gemeenten ook meer krijgen. Dat betekent dat er jaarlijks en ook binnen het jaar schommelingen zijn. De vraag is of je niet toe zou moeten naar een systematiek die bestendiger is, zodat je als decentrale overheid voor een jaar of vijf vast weet wat er van het Rijk komt.

Tot slot nog een vraag over het eigen gemeentelijke en provinciale belastinggebied. Je kunt zeggen: laat de gemeente dat maar vergroten en laat de provincie haar belastinggebied maar vergroten en dan kunnen ze gewoon democratisch zeggen "we willen dit doen en dat kost zoveel". Hoe kijkt de minister daarnaar? Wat zou dat overigens betekenen voor de rijksbelastingen? Zou je dat moeten normeren? Is dat überhaupt een begaanbare weg of worden zo via een achterdeur de lasten van de rijksbezuinigingen alsnog bij de burgers gelegd? De vraag is of dat de bedoeling is.

De slotvraag over financiën gaat over arbitrage. Je ziet dat het op dit moment nogal oploopt. In de jeugdzorg is er eenmalig een arbitrageorgaan. De Raad voor het Openbaar Bestuur pleit voor onafhankelijke arbitrage en dat lijkt ons een wijs pleidooi. Hoe staat de minister tegenover de suggestie om tot een onafhankelijk arbitrageorgaan te komen om te voorkomen dat besturen elkaar in de haren vliegen en via de media hun kritiek moeten uiten omdat ze geen platform hebben? We moeten zorgen dat we daar een nette manier voor hebben. Als ze er niet uitkomen, is er het arbitrageorgaan dat een bindend advies geeft.

Voorzitter. Tot slot nog een tweetal vragen van algemeen bestuurlijke aard. De een gaat over de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, die stelselverantwoordelijk is voor de interbestuurlijke verhoudingen, maar tegelijkertijd, om het simpel te zeggen, geen fluit te zeggen heeft over een groot gedeelte van de decentralisaties, behalve als ze min of meer toevallig in haar portefeuille zitten, zoals de Omgevingswet. De Raad van State pleit voor een sterkere positie van de minister van Binnenlandse Zaken, onder andere via een medeondertekeningsrecht bij wetten die het lokaal en provinciaal openbaar bestuur aangaan. Dat pleidooi zou ik graag willen overnemen. Ik hoor ook graag van de minister hoe ze daarover denkt. Een tweede vraag is een vraag over het hele wettelijk kader. Hebben we het eigenlijk goed weergegeven? De staatscommissie-Remkes zegt: laten we wat overal verspreid is nou eens gewoon netjes in een wet bij elkaar harken; de gemeente werkt ook aan de wet decentraal bestuur. Ons lijkt dat een goede suggestie om meer helderheid en vastigheid te geven. Ook daarom onze vraag hoe de minister daarnaar kijkt.

De heer **Van der Linden** (Fractie-Nanninga):

Ik heb één vraag. Ik hoor hier veel beschouwingen van GroenLinks dat we zouden kunnen herindelen maar het niet doen. We zouden voor een centrumgemeente kunnen gaan. Eigenlijk hoor ik allemaal vragen aan de minister: wat vindt u daarvan? Belastingen verhogen voor gemeentes, ja of nee? Uw voorman in de Tweede Kamer vrijt openlijk met de formatie en daar aan tafel gaan. Wat is nou voor GroenLinks dé topprioriteit in een verbeterde relatie tussen de centrale en de decentrale overheid? Wat is nou uw speerpunt? Want u gaat straks misschien wel onderhandelen. Wat wordt de hoofdinzet?

De heer **Van Gorp** (GroenLinks):

Onze speerpunten staan in ons verkiezingsprogramma. Een daarvan is meer geld voor lokale overheden, meer geld voor de jeugdzorg. Dat gaat dus over de concrete dilemma's die nu aan de orde zijn. In het Eerste Kamerdebat, waar ik geen Tweede Kamerdebat van wil maken, probeer ik te kijken wat nou onderliggende mechanismes zijn en hoe we de onderliggende mechanismen ook beter zouden kunnen regelen om te voorkomen dat we constant in dat soort ademnood komen. Maar in de concrete situatie denk ik inderdaad meer aan de Tweede Kamer en aan de onderhandelaars. Dan gaat het voor een groot deel over meer geld, meer vrijheden, meer verantwoordelijkheden in de publieke sector, en meer armslag voor de gemeente om daarin te werken.

De **voorzitter**:

U vervolgt uw betoog.

De heer **Van Gorp** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik kom tot het slot van mijn betoog. De studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen had een prachtig pleidooi voor werken als één overheid en opgevegericht werken. Dat zijn woorden die zomaar een eigen leven gaan leiden. Ik wil die woorden ook wel graag tot de mijne maken. Natuurlijk kunnen we vanuit de maatschappelijke opgave denken door te werken als één overheid. Mijn pleidooi is erop gericht om dat te kunnen doen. Dan moet het fundament goed zijn. Bij het fundament hoort een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een adequate financiering, goed afspreken hoe je met geschillen omgaat en het toerusten van medeoverheden voor de taak waartoe je ze oproept. Als we dat goed regelen, dan lijkt me dat de basis om als één overheid opgevegericht te gaan werken.

Ik hoor graag de reacties van de minister. Al naargelang die reacties overweeg ik in tweede termijn een motie in te dienen die oproept om bij de kabinetsformatie — ook een beetje een antwoord aan de heer Van der Linden — dit soort zaken ook fundamenteel goed te regelen, om te voorkomen dat we ieder jaar in ademnood komen. Maar of ik dat doe, hangt uiteraard ook een beetje af van het draagvlak dat daarvoor is en de antwoorden die de minister ons geeft.

Ik dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Gurp. Dan geef ik het woord aan de heer Van Hattem namens de fractie van de PVV.



De heer Van Hattem (PVV):

Voorzitter. Laat ik maar meteen tot de kern komen. In dit debat over de verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden staat voor de PVV de positie van de volksvertegenwoordiging centraal en dan met name de kaderstellende en de controlerende rol van de verschillende volksvertegenwoordigingen. Want ongeacht de wijze waarop het stelsel wordt ingericht van taken en financieringsconstructies, de democratische sturing en controle is in alle gevallen cruciaal. Op dit moment schort het daaraan behoorlijk.

Wat we op landelijk niveau zien rond de toeslagenaffaire, het onvolledig en onjuist informeren van volksvertegenwoordigers en een structureel gebrek aan transparantie, is een probleem dat zich op alle bestuurslagen voordoet. Met de vele bestuurlijke overlegtafels en akkoorden is het de laatste jaren alleen maar erger geworden. In het rapport van de Raad van State wordt dit ook wel geconstateerd, maar enigszins verhullend omschreven als een "kwetsbaarheid in democratische besluitvormingsprocedures", en dan met name bij de 30 energieregio's en de zogenaamde deals, zoals de City Deals. Dat is geen kwetsbaarheid, maar gewoon een ondemocratische achterkamerkongsi. Van al dit soort overlegtafels en clubjes worden doorgaans bewust geen verslagen vastgelegd. Als volksvertegenwoordigers, journalisten of burgers verslagen opvragen, dan zijn deze non-existent en als ze er al zijn, worden ze onder het mom van de Ruttedoctrine weggelakt als "persoonlijke beleidsopvattingen". Dat maakt de democratische en publieke controle onmogelijk.

Als voorbeeld noem ik de verslagen van het Klimaatberaad. Ondanks een aangenomen motie-Van Hattem van deze Kamer om alle verslagen openbaar te maken, weigert dit kabinet nog steeds een deel van de verslagen onder de zwarte lakstift uit te halen en is nog steeds niet inzichtelijk welke inbreng door welke organisatie is geleverd. Het kabinet heeft hierbij gewoon zwarte lak aan artikel 68 Grondwet en weigert parlementsleden desgevraagd volledig te informeren. Op decentraal niveau kunnen ook bijvoorbeeld Statenleden die stukken opvragen over zulke overlegtafels, evengoed fluiten naar deze informatie. Kortom, kan de minister aangeven wat zij gaat doen om de informatievoorziening vanuit de overheden en de transparantie structureel te verbeteren? Kunnen volksvertegenwoordigers voortaan wel alle stukken krijgen die zij nodig hebben om hun controlerende taak effectief uit te voeren? En worden er bij overlegtafels en soortgelijke gremia voortaan deugdelijke verslagen en bij voorkeur ook bandopnames gemaakt, om de controlemogelijkheden te kunnen borgen? Graag een reactie van de minister.

Typerend is ook dat het rapport van de Raad van State wel ingaat op de rol van koepels zoals het IPO en de VNG, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar niet of nauwelijks op de rol van de volksvertegenwoordiging. Het bestuurlijk overleg via die koepels heeft prioriteit boven de gemeenteraadsleden of de Statenleden. Laten we niet vergeten dat artikel 125

Grondwet duidelijk is. De raad en de Staten zijn het hoogste orgaan op hun niveau, terwijl in de koepelorganisaties in principe alleen de colleges vertegenwoordigd zijn, en dan vaak ook nog op een heel indirecte manier of alleen bij de algemene ledenvergadering. Door die koepels een steeds grotere rol te geven, wordt de democratische controle dus ook verder uitgehold. Bij bijvoorbeeld de klimaattafels en het Interbestuurlijk Programma IBP hebben juist die koepels een sterke rol. Zo kreeg ikzelf als raadslid van Den Bosch te horen dat de gemeentelijke sturing op het IBP met name via het spoor van de G40-gemeenten loopt. Dan sta je als raad wel erg ver op afstand, en dat terwijl via het IBP heel ingrijpende zaken worden geregeld, zoals de aardgasvrije wijken en de regionale asielopvanglocaties, zogenaamd "maatschappelijke opgaven", die vooral aan de maatschappij worden opgelegd.

Vorig jaar bleek al uit een onderzoek over twee jaar IBP onder verschillende overheden dat medeoverheden zich door de ambities van het kabinet voor het IBP overvallen voelden. Van een gezamenlijke aanpak bleek geen sprake. Het was vooral — en het werd letterlijk zo genoemd — "een Haags feestje", eenzijdig vanuit het kabinet en het regeerakkoord beredeneerd. Op schriftelijke vragen die ik hierover aan de minister stelde, kwam een nogal ontwijkend antwoord. Het kwam erop neer dat de minister eigenlijk geen boodschap had aan dit onderzoek en dat het slechts in een brede evaluatie zou worden meegenomen. Maar het feit is en blijft dat het IBP vooral een wensenlijstje is van het kabinet voor drammen deugambities zoals aardgasvrije wijken, het huisvesten van de asielmassa-immigratie en de stikstofknoet waar de medeoverheden aan de haren worden bij gesleurd.

Van sturing en kaderstelling vanuit raden, Staten of het parlement is geen sprake bij het IBP. Het ministerie dicteert het programma en de bestuurders van de medeoverheden buigen braaf mee, in ruil voor zoethoudertjes zoals de regiodeals. Ook daarop ontbreekt een effectieve controle. Tenzij volksvertegenwoordigers op eigen initiatief doorvragen over deze dossiers, wordt informatie niet of nauwelijks gedeeld. Gedeeld wordt hooguit pas in een fase waarin alle bestuurlijke afspraken al beklonken zijn en het ambtelijk apparaat al in de uitvoeringsmodus zit en waarbij alles wordt verpakt in een bestuurlijke enveloppe.

Binnen het IBP worden deals gesloten, bijvoorbeeld voor de enveloppe natuur en waterkwaliteit, en vervolgens mogen bestuurders gaan stoeien over zogenaamd "indicatieve toedelingen" van tientallen miljoenen voor bijvoorbeeld veenweidegebieden. Daarbij bepaalt het kabinet welk deel hiervoor verstrekt wordt in het kader van het Klimaatakkoord. Met die smeermiddelen gaan bestuurders van medeoverheden vanzelf ook braaf in de pas lopen met dat Klimaatakkoord, om niet het risico te lopen die indicatieve toedeling te verspelen.

Voor alle duidelijkheid: volksvertegenwoordigers worden hierin niet meegenomen en moeten soms zelfs Wob-verzoeken indienen om hier enig inzicht in te kunnen krijgen, want dit wordt vanwege "persoonlijke beleidsopvattingen" en "intern beraad" slechts deels openbaar gemaakt. Kortom, kan de minister aangeven of zij bereid is de volksvertegenwoordigers een betere, sturende, kaderstellende en controlerende rol te geven rondom het IBP, of nog beter om geheel af te stappen van deze interbestuurlijke achterkamer-sociëteit?

Tussen de centrale en decentrale overheden zijn steeds meer gremia ontstaan met soms verstreckende invloed, bijvoorbeeld het Veiligheidsberaad van burgemeester Bruls. Burgemeesters worden geacht gecontroleerd te worden door de gemeenteraden, maar van effectieve controle is hier geen sprake, omdat ze namens de Veiligheidsregio deelnemen. Kan de minister aangeven hoe zij de democratische controle op dit gremium ziet en hoe te voorkomen is dat volksvertegenwoordigers het nakijken hebben? Hetzelfde geldt voor de Regionale Energiestrategie. Er worden eisen vanuit het Rijk neergelegd, maar gemeenten krijgen nauwelijks ruimte om hier zelf van af te wijken. Alles wordt in een fuik gedouwd van te behalen doelstellingen. Kan de minister aangeven wat er daardoor nog overblijft van de lokale autonomie? En waarom moet de energievoorziening zo nodig decentraal opgewekt worden, terwijl dat al een eeuw lang vooral gecentraliseerd op een effectieve manier plaatsvindt? Waarom toch iedere gemeente c.q. regio zelf het wiel opnieuw laten uitvinden?

Dan de suggesties die de Raad van State doet. Die zetten ook geen zoden aan de dijk. Nog meer gemeentelijke schaalvergroting en daarmee meer herindelingen. Kan de minister ook maar een snipper bewijs aanleveren dat deze schaalvergroting effectief is? Vooralsnog blijkt dat nergens uit. Ook grote gemeenten lopen keihard tegen uitvoeringsproblemen op, en juist grote gemeenten hebben vaak financieel een groot gat in de hand. Daarbij komt dat grotere gemeenten evengoed bijvoorbeeld jeugdzorg in regionaal verband moeten inkopen. Dan blijf je met regionale afspraken zitten en met gemeenteraden, die hier niet of nauwelijks op kunnen sturen. Kan de minister aangeven hoe ze de kaderstellende rol van de raden denkt te verbeteren? Schaalvergroting lost het immers geenszins op.

Ook de suggestie om het gemeentelijk belastinggebied te vergroten, is het paard achter de wagen spannen. Dit zal alleen maar zorgen voor een stapeling van lasten voor onze burgers om de gemeentelijke linkse hobby's in stand te houden. Begin eerst maar eens grondig te bezuinigen op elitaire cultuurclubjes, subsidieslurpers en klimaatdrammers. Ook de nodige diversiteitsambtenaren kunnen bij veel gemeenten gemist worden.

Voorzitter, tot slot. Het Rijk is nu aan gemeenten regionale asielvoorzieningen aan het opdringen. In Oegstgeest zagen we onlangs het ongemak van de lokale CDA-fractie, die het toch problematisch vond om deze asielzoekers door een villawijk te laten lopen. Dit ongemak dreigt met dit kabinet op veel meer plaatsen. Wat de PVV betreft sluiten we de grens voor deze massa-asielmigratie en is de opvang in een regionale asielvoorziening in hun eigen regio en niet in ons land. En dan nog alle huurwoningen die worden weggegeven aan statushouders. Er is een compleet scheve verhouding tussen de centrale en de decentrale overheid. Gemeenten moeten niet gedwongen worden om huizen weg te geven, maar moeten hun eigen inwoners goed huisvesten. Kan de minister aangeven of er eindelijk een einde kan komen aan deze schandalige achterstelling van lokale woningzoekenden ten opzichte van asielmigranten? Kan zij toezeggen dat lokale volksvertegenwoordigers ook voor de belangen van hun burgers kunnen zorgen in plaats van de "maatschappelijke opgaven" die door het ministerie worden opgelegd?

Voorzitter, tot zover in eerste termijn.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Hattem. De heer Van der Voort namens D66.

De heer Van der Voort (D66):

Ik heb eigenlijk maar een korte en eenvoudige vraag. Deze kritische analyse van de heer Van Hattem hebben we gehoord, maar ik vraag mij af of de heer Van Hattem ook constructieve oplossingsrichtingen heeft.

De heer Van Hattem (PVV):

Er zijn heel veel oplossingsrichtingen te bedenken en ik heb heel veel terreinen benoemd, dus ik weet niet op welk onderdeel de heer Van der Voort specifiek doelt. Maar de kern van mijn betoog is, zoals ik aan het begin al heb gezegd, dat volksvertegenwoordigers beter in stelling moeten worden gebracht. Waar nu informatie terughoudend of niet wordt verstrekt, moet er een veel betere informatievoorziening komen richting de volksvertegenwoordigers. En, wat ook heel essentieel is: de kaderstellende en sturende rol van de volksvertegenwoordiging moet beter worden neergezet. Nu is het zo dat bij heel veel van bijvoorbeeld die akkoorden de gemeenteraden en Provinciale Staten niet of nauwelijks worden betrokken, omdat het allemaal om uitvoering zou gaan, waar zij eigenlijk niet over gaan. Dat moet anders. Er moet gewoon een veel actievere rol worden weggelegd voor de volksvertegenwoordiging, zodat het democratische gehalte van het openbaar bestuur toeneemt, zowel centraal als decentraal.

Tot zover, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan geef ik het woord aan de heer Kox namens de fractie van de SP.



De heer Kox (SP):

Voorzitter. Vandaag voeren we hier een beleidsdebat met elkaar en met de minister van Binnenlandse Zaken over de verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden. Goed idee, zegt iemand die negen jaar geleden brede steun van deze Kamer kreeg voor een motie waarin de voorganger van deze minister van Binnenlandse Zaken, een andere minister van Binnenlandse Zaken in een andere regering, opgeroepen werd met een integrale visie te komen op de modernisering van de bestuurlijke organisatie van Nederland. De toenmalige regering van VVD en Partij van de Arbeid is daar echter nooit mee gekomen, afgezien van het opstellen dat minister Plasterk uiteindelijk schreef, maar dat door deze Kamer bij motie als onder de maat werd beoordeeld en daarna nooit meer tevoorschijn kwam. De volgende regering, opnieuw geleid door premier Rutte, maar nu zonder de Partij van de Arbeid, kwam in haar regeerakkoord ook niet meer terug op de afgeschoten plannen van minister Plasterk, maar zette vooral in op voortgaande schaalvergroting middels gemeentelijke herindeling en allerhande deals tussen de gemeenten via regionale samenwerkingsverbanden.

Voorzitter. Nu Nederland in afwachting is van weer een nieuw kabinet, krijgen we als Eerste Kamer een brandbrief

van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Daarin wordt ons gemeld dat de structurele tekorten, met name in het sociaal domein, en de onbalans in interbestuurlijke verhoudingen de oplossing van problemen in de weg staan. Een breed gesteunde VNG-resolutie roept op tot herstel van bestuurlijk en financieel vertrouwen. Die resolutie bevat afspraken die de regering met het nieuwe kabinet wil maken. De kern van de resolutie is het uitgangspunt dat de financiële positie van de gemeenten eerst op orde moet zijn voordat met een nieuw kabinet afspraken gemaakt kunnen worden over de betrokkenheid van gemeenten bij de ambities van het nieuwe kabinet. Om de huidige problemen in de toekomst te voorkomen, moeten de bestuurlijke verhoudingen worden herijkt, zo hebben we uit gemeenteland te horen gekregen. Hoewel de gemeenten natuurlijk in gesprek willen met het nieuwe kabinet en met degenen die aan de voorbereiding daarvan werken, is het niet vreemd dat zij ons als Kamer van reflectie daarbij ook willen betrekken.

Zoals gezegd: er ligt nog steeds het uitgesproken verlangen van deze Kamer om een integrale visie op de modernisering van de bestuurlijke organisatie van Nederland te krijgen. Dat wilden we en dat willen we, naar ik aanneem, nog steeds. Dat heeft alles van doen met het besef dat de huidige bestuurlijke organisatie tekortschiet, waardoor er problemen ontstaan en blijven bestaan die niet naar tevredenheid opgelost kunnen worden. Vanuit VNG-kant wordt er vooral gewezen naar de bestuurlijke problemen en die zijn inderdaad niet gering, als je leest dat professor Elzinga, ooit aanjager van de dualisering van het lokale bestuur, nu oordeelt dat het decentrale beleid uit het lood geslagen is en dat veel gemeenten uit een feitelijk faillissement getrokken zullen moeten worden door een nieuw kabinet. In de Staat van het Bestuur 2020, die de minister ons heeft aangeboden, lees je de cijfermatige onderbouwing daarvan: van de 351 gemeenten die we nu nog tellen, hebben er al 139 een financieel tekort en ook de resterende 212 hebben het moeilijk. De financiële anorexia waaraan de Nederlandse gemeenten lijden, vertaalt zich in een verhevigd lijden van de inwoners van die gemeenten. In de woorden van professor Elzinga: over een breed front is sprake van sterk stijgende lokale lasten en verschralling van voorzieningen.

Voorzitter. Uit alles is duidelijk dat er een sterk verband bestaat tussen het ondoordacht, ontijdig en onvoldoende financieel ondersteund over de schutting van gemeenten gooien van taken die tot vrij recent tot het takenpakket van de rijksoverheid behoorden. Toen minister Plasterk gevraagd werd om met een integrale visie op de modernisering van de bestuurlijke organisatie van Nederland te komen, had dat alles van doen met het vaste voornemen van Rutte II om over te gaan tot de grootste decentraliseringsoperatie uit de naoorlogse geschiedenis van Nederland, zoals het toen heette. Zorg, jeugd en werk werden in een uiterst krappe periode voor het grootste gedeelte op het bordje van de Nederlandse gemeenten gelegd, gekoppeld aan een ingrijpende bezuiniging op de gemeentebegroting. De decentralisatieoperatie was in alles een ideologische keuze, waarbij feiten er minder toe deden dan de formule dat het Rijk minder zou moeten gaan doen en de gemeenten meer, omdat die al die overgedragen taken vast en zeker beter en goedkoper zouden kunnen klaren. Meer doen voor minder geld, wat een slogan. Het Rijk rekende zichzelf rijk en stortte daarmee de gemeenten en hun burgers in een groeiende armoede.

Inmiddels erkent de minister dat ook. In haar brief aan de Tweede Kamer van 15 april 2021 meldt ze dat onderzoek laat zien dat de financiële positie van gemeenten zorgelijk is. Er zijn oplopende kosten in het sociale domein en tekorten in de gemeentelijke exploitatie. De minister begrijpt dat de gemeenten alle zeilen bij zullen moeten gaan zetten om hun problemen op te lossen. Doordat ze financieel klem zitten, zijn de gemeenten minder gaan investeren, hebben ze het ozb-tarief verhoogd en hebben ze ingeteerd op hun reserves. Daarnaast worden investeringen in nieuw beleid vooruitgeschoven. Gemeenten bezuinigen op de eigen organisatie en op de uitvoering, waardoor een grote druk ontstaat op de taakuitvoering door gemeenten. De tekorten leiden tot een uitholling van de financiële positie van de gemeenten. Ook is sprake van een daaruit voortvloeiende verschralling van het voorzieningenniveau en een verdringing van uitgaven, met name in het fysieke domein. Hoe, zo vraag ik, beoordeelt de minister haar eigen beleid gedurende de afgelopen jaren als dit de ontvullende feiten, ook volgens haarzelf, zijn. Heeft de minister, alle ongetwijfeld goede bedoelingen en enkele onlangs aangebrachte financiële correcties ten spijt, de binnenlandse zaken waarvoor zij de eerstverantwoordelijke is per saldo laten zakken? Zo nee, hoe verklaart zij dan deze onbalans, die ook voor de provinciale toezichthouders op de gemeenten een gegeven is, gezien hun bevindingen dat gemeentes binnen hun begroting structureel in de knel komen en dat er grote zorgen zijn over het toekomstige voorzieningenniveau bij de gemeenten?

Voorzitter. Nu zitten we daardoor in grote problemen. Terwijl de nieuwe regering zal moeten zorgen dat er veel meer woningen gebouwd gaan worden, de energietransitie zijn beslag krijgt en allerlei klimaatmaatregelen worden doorgevoerd, met hulp van decentrale overheden, zeggen de Nederlandse gemeenten dat ze geen trek hebben om daaraan mee te werken als niet eerst hun financiële problemen, ten gevolge van een eerder overhaast en overspannen beroep op hen, opgelost worden. Nederland wacht nog steeds op een doordachte modernisering van de bestuurlijke organisatie, zeker nu er zo veel werk voor de overheid ligt om ons land weer beter in balans te krijgen. Een nieuwe blauwdruk van wat het huis van Thorbecke heet, maar wat feitelijk een nogal gammel bouwwerk geworden is van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is echter volgens zowel de minister van Binnenlandse Zaken als de Raad van State op dit moment onhaalbaar en daarom ook ongewenst. Laten we maar roeien met de riemen die we hebben, zo klinkt het vrij moedeloos uit die richting, negen jaar nadat deze Kamer het probleem adresseerde. Goed werk heeft inderdaad tijd nodig, maar dit verhaal schiet niet op. Wellicht moet, nu de staatscommissie parlementair stelsel haar werk op verzoek van deze Kamer heeft verricht en het nu aan ons is om ervoor te zorgen dat de gedecentraliseerde eenheidsstaat ook in de toekomst in staat is te doen waar de samenleving om vraagt binnen de kaders van de vertegenwoordigende democratie, waarbij geldt dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden daar gelegd worden waar ze het best passen — lokaal waar het kan, regionaal en nationaal waar het moet, en internationaal als aard en omvang van de problematiek dat vereisen — een nieuwe staatscommissie daar eens naar kijken.

Voorzitter. Mijn partij mag gerust een dissident genoemd worden waar het gaat om de verhouding tussen centrale overheid en decentrale overheden. Toen vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw de politieke meerderheid ervoor koos de publieke taken grootschalig te privatiseren of te

verzelfstandigen, wat met name op lokaal niveau grote gevolgen had voor de mogelijkheden van gemeenteraden en gemeentebesturen om sturing aan de samenleving te geven, wees mijn partij op de mogelijk blijvende schade die inkrimping van het publieke domein kon aanrichten aan de samenleving. Toen in de jaren negentig de politieke meerderheid koos voor een vergaande verzakelijking van de overheid op alle niveaus, waarschuwde mijn partij ervoor dat efficiency niet altijd te prevaleren valt boven democratische betrokkenheid en dat goedkoop ook nu weer duurkoop zou kunnen zijn. Toen de lokale politiek in lijn met die verzakelijking van de overheid tot de bv Nederland op last van hogerhand geconfronteerd werd met een verschuiving van de politieke macht van de gemeenteraden naar de gemeentebesturen en de lokale politiek daarmee verregaand werd gedepolitiseerd en vertechnocratiseerd, stelde mijn partij, tegen de stroom in, voor om de gemeenteraad wél de echte baas in de gemeente te laten blijven teneinde de lokale democratie levend te houden. Toen gemeentelijke herindelingen van hogerhand werden afgedwongen om daarmee de slagkracht van gemeenten te versterken, wees mijn partij erop dat zoiets ten koste kon gaan van het vertrouwen van de burgers in de lokale democratie en dat groter lang niet altijd een garantie voor beter zou blijken. Toen Rutte II koos voor de grootste decentralisatieoperatie ooit, noemde mijn partij die operatie ondoordacht, ontijdig en onvoldoende gestut door de benodigde middelen.

Ook over de schijnbaar onstuitbare opmars van regionale samenwerkingsverbanden, die verplicht, semiverplicht of vrijwillig zijn aangegaan, die nodig lijken omdat de gemeenten allerlei taken niet in hun eentje aankunnen maar die doorgaans een democratische inbedding missen, is mijn partij weinig enthousiast gebleken. Ik voel me op dit punt verwant met de uitspraak van René Cuperus in de bijlage bij de Staat van het Bestuur 2020, namelijk dat regionalisering de coup is van de uitvoerende technocratie ten koste van de meerstemmige traagheid van de lokale democratie. Wat vindt de minister trouwens van die observatie?

Voorzitter. Door al die destijds door politieke meerderheden gesteunde operaties is de democratie in ons land gaandeweg verschaald en is de effectiviteit van het bestuur niet echt vergroot. Dat wordt nu veel breder onderkend en dat is goed nieuws. Dit debat kan eraan bijdragen om kritischer te kijken naar de gemaakte keuzes en om waar nodig een ingrijpende koerswijziging te overwegen. Dat kan met kleine stappen, zoals het niet instemmen met het hier nog in behandeling zijnde initiatiefwetsvoorstel inzake het voorzitterschap van gemeentelijke raadscommissies, en met grotere stappen, door later dit jaar niet in te stemmen met de nieuwe begroting, waarin gemeenten niet voldoende gecompenseerd worden voor het werk dat ze moeten doen, en vooral door in overleg te treden met de lokale volksvertegenwoordigingen over een herziening van het, nu pakweg twintig jaar geldende, dualisme.

Voorzitter. Toen ik gekozen werd in de gemeenteraad van Tilburg vond ik dat een geweldige eer en een grote verantwoordelijkheid. Ik ervoer dat het ertoe deed om een lokale volksvertegenwoordiger te zijn. Toen ik na zeventien jaar afzwaaide — dat is inderdaad lang geleden, zo zeg ik tegen collega Rombouts — riep ik mijn collega-raadsleden op om vooral alert te zijn op het verlies van macht, want zonder macht kom je niet ver. Het heeft niet mogen baten. Volgens de door de minister aan ons aangeboden Staat van het

Bestuur 2020 is er inmiddels sprake van een disbalans tussen de lokale volksvertegenwoordigers en de plaatselijke gemeentebestuurders. Daarin hebben de raadsleden de zwakste positie. Hoewel raadsleden, zoals de Staat van het Bestuur zegt, formeel het hoofd van de gemeente vormen, valt de machtsbalans in werkelijkheid uit in het voordeel van het gemeentebestuur. De ondermijning van de plaatselijke volksvertegenwoordiging en volksvertegenwoordigers maakt het een stuk moeilijker om voldoende goede en gedreven burgers te vinden die die klus willen aangaan.

Voorzitter. Dit is een mooi moment om de hoed af te nemen voor al diegenen die vandaag de dag nog steeds hun best doen als plaatselijke volksvertegenwoordiger. Ik vind het onze dure plicht en die van de komende regering om er alles aan te doen om de macht van de gemeenteraad te vergroten en om daardoor de kansen van gekozen raadsleden om daadwerkelijk volksvertegenwoordiger te kunnen zijn, te kunnen vergroten. Alleen sterke gemeenteraden kunnen omgaan met sterke gemeentebesturen en met andere sterke overheden. Dat zal nodig zijn als we het vele werk dat er ligt en dat op ons afkomt, goed ter hand willen nemen. Ik zie met belangstelling uit naar de reactie van de minister en vanzelfsprekend ook naar de inbreng van de andere fracties.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Kox. Dan is het woord aan de heer Koole namens de Partij van de Arbeid.



De heer Koole (PvdA):

Dank u wel, meneer de voorzitter.

Het is beroerd gesteld met de lokale democratische politiek. Terwijl er nu op landelijk niveau terecht veel gesproken wordt over een al te gouvernementele houding, die de noodzaak nog eens heeft aangetoond van een goed geïnformeerde volksvertegenwoordiging en van macht en tegenmacht, is de situatie op decentraal niveau al veel langer een voorwerp van zorg. In het regeerakkoord van het huidige demissionaire kabinet stond bijvoorbeeld dat de democratische controle door gemeenteraden als gevolg van de toenemende regionalisering op afstand staat en dat de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking moest worden verbeterd. Daarnaast spelen ook andere zorgen. Op 11 maart publiceerde de Raad voor het Openbaar Bestuur het rapport Rust-Reinheid-Regelmaat. Ook volgens de ROB dreigt er een uitholling van de positie van het decentraal bestuur binnen het openbaar bestuur. Het rapport vliegt het onderwerp aan vanuit de optiek van de financiële verhoudingen. Die staan ook centraal in de position paper van de VNG en de laatste brief van het IPO, die we gisteren nog ontvingen.

Dat het lokaal bestuur onder financiële druk staat, weten we al veel langer. De dramatische financiële gevolgen van de verschillende decentralisaties, met name die in het sociaal domein, hebben onder meer geleid tot het actiecomité Raden in Verzet, zoals de heer Van Gurp al noemde, dat op 26 maart jongstleden een congres organiseerde over gemeenten in nood. Raadsleden uit circa 100 gemeenten stemden massaal voor een resolutie die het kabinet opriep

om de gemeenten via het Gemeentefonds van extra financiële middelen te voorzien voor dit jaar en volgend jaar. Voor de acute problematiek in de jeugdzorg is inmiddels voor 2021 nog eens ruim 600 miljoen incidenteel geld beschikbaar gesteld door staatssecretaris Blokhuis.

De nood is inderdaad hoog. Hopelijk leiden de onderhandelingen tijdens de kabinetsformatie tot een structureel betere financiële positie van gemeenten. Is de minister bereid om zich daarvoor in te zetten? We weten natuurlijk nog niet wanneer de formatie afgerond zal zijn, maar intussen moet de begroting voor volgend jaar wel worden opgesteld. Een betere financiële positie voor gemeenten zou toch in elk geval al in de begroting voor 2020 te zien moeten zijn. Ziet de minister dat ook zo? En is de regering het met onze fractie eens dat bij eventuele toekomstige decentralisaties eerst de financiële consequenties goed doorerekend moeten worden door een onafhankelijke instantie alvorens er een definitief besluit valt over die decentralisaties? De Raad van State suggereert het CPB, maar het zou ook een andere onafhankelijke instantie kunnen zijn. En zou er niet bij elke decentralisatie een transitiefonds beschikbaar moeten zijn om de onvermijdelijke initiële extra kosten van de transitie in de eerste jaren op te vangen? En kan de minister — ik volg hierin een suggestie van de Raad van State — in elk geval toezeggen dat er aan de begroting van BZK voor volgend jaar een overzicht wordt toegevoegd van alle rijksuitgaven aan decentrale overheden?

Voorzitter. Wellicht minder direct in het oog springend dan de financiële problematiek maar niet minder nijpend, is de democratische crisis op centraal niveau. Daar begon ik mee en daar wil ik het in mijn inbreng met name over hebben, ook al is de problematiek van de interbestuurlijke verhoudingen natuurlijk groter dan dit. Ik sluit me hierbij aan bij de voorlichting die de Raad van State op verzoek van de minister schreef. Het opvallende in dat verzoek is dat er in de vragen die de minister in overleg met de koepels, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen, aan de Raad stelde over de knelpunten in de interbestuurlijke verhoudingen, op geen enkel moment gewag wordt gemaakt van de problematische democratische legitimatie. Er wordt vooral gesproken over sturingsproblemen, geschillenbeslechting tussen besturen en uitvoeringskracht. Dat is zeker belangrijk, maar ook hierbij zien we weer een eenzijdige gouvernemente insteek. In de antwoorden ging de Raad van State daar gelukkig wel op in. Verschillende keren, veertien keer zelfs, wordt het belang van democratische legitimatie benadrukt en wordt er zo aandacht gevraagd voor de kwetsbaarheid van democratische besluitvorming, met name in relatie tot regiovorming. Van Gurp en Kox noemden die regiovorming al en ik kom daar later nog op terug. Dat die democratische crisis er is, is al langer bekend. Ik noemde al het regeerakkoord van het huidige demissionaire kabinet, dat sprak van de noodzaak om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Als middel om dat doel te bereiken werd voorgesteld de Wet gemeenschappelijke regelingen aan te passen, City Deals te sluiten en een right to challenge in te voeren. En verder hoopt het kabinet op gemeentelijke herindeling. Erg doordacht klonk het allemaal niet. Daar is zo op het eerste gezicht ook weinig van terechtgekomen. Graag een reactie van de minister.

De aanpassing van de WGR is momenteel in behandeling in de Tweede Kamer, maar ondertussen verwelkomde de minister het door de Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen, onder voorzitterschap van Bernard ter

Haar, opgestelde rapport dat in september vorig jaar werd gepubliceerd onder de titel "Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!" en waarin ook over bestuurlijke inrichting werd geadviseerd. Die studiegroep riep weer om een interbestuurlijke taskforce die binnen een jaar het kabinet adviseert over een alternatief voor de WGR. Een alternatief bedoeld om meer ruimte en flexibiliteit te bieden voor zowel samenwerking tussen overheden als publiek-private samenwerking. Dat schiet dus niet op, zou ik willen zeggen. Moeten we, indien bovengemeentelijke samenwerking gewenst is, niet veel meer inzetten op samenwerking binnen WGR-verband? Nu valt zo'n 60% van de samenwerkingsverbanden buiten de WGR, waardoor controle door de raad nog moeilijker is. Acht de minister deze situatie gewenst?

Maar gelukkig werd vorig jaar op 15 oktober in de Tweede Kamer de motie-Özütok aangenomen, die de regering vraagt met het oog op de kabinetsformatie met decentrale overheden in gesprek te gaan over een gedeelde probleemanalyse, mogelijke oplossingen et cetera. Kan de minister aangeven hoe het staat met de uitvoering van deze motie? Is er een gezamenlijk voorbereide agenda, zoals de Raad van State voor de kabinetsformatie voorstelt? De formatie is immers reeds lang begonnen.

Voorzitter. U proeft wellicht enig ongemak bij mij over de gang van zaken. Dat is dan juist, want er zit maar geen vooruitgang in het verbeteren van de democratische legitimiteit van het lokale bestuur, terwijl die bestuurslaag door de decentralisaties juist voor zo veel meer verantwoordelijk is geworden. Sterker, ook al worden er her en der stappen in de goede richting gezet, het wordt over het algemeen juist minder democratisch, zegt ook de Raad van State. Dat heeft alles te maken met de voortgaande regionalisering. Steeds meer zaken worden belegd op een bovengemeentelijk niveau, waar geen gekozen volksvertegenwoordiging bestaat. De toch al overbelaste gemeenteraden hebben doorgaans het nakijken. Onderliggend probleem is dat de regie op de regionalisering ontbreekt, dat er geen plan is. Er zijn namelijk vele redenen waarom dat proces van regionalisering zich voltrekt en daar zitten ook goede tussen, bijvoorbeeld wanneer de complexiteit van gedecentraliseerde taken de capaciteit van de gemeente te boven gaat. Maar waarom zou dat per se tot regionalisering moeten leiden en niet, zoals anderen ook al opmerkten, tot differentiatie, waarbij de grote centrumgemeente de meer complexe taken op zich neemt? En wat als het gaat om pure uitvoeringstaken, waarbij gemeenten geen of zeer weinig beleidsvrijheid wordt gelaten? Is dan de vraag niet aan de orde of het wel wenselijk is om die taken formeel te beleggen bij de decentrale politiek en niet bij regionale uitvoeringsorganisaties van het Rijk, ook wel deconcentratie genoemd? Kan de minister deze vraag beantwoorden?

Regionale samenwerkingsverbanden voorzien volgens sommigen als hulpconstructies in een behoefte, waar anderen juist spreken van een bestuurlijke lappendeken. De onderzoekers Reussing, Boogers en Denters nemen beide beoordelingen waar, maar wijzen erop dat deze hulpconstructies uit democratisch oogpunt belangrijke tekortkomingen kennen. Soms worden regionale samenwerkingsverbanden door het Rijk opgelegd. Dat is bijvoorbeeld bij de Jeugdwet het geval, maar je ziet het ook bij bijvoorbeeld bij de Omgevingswet en de veiligheidsregio's. Minister Hugo de Jonge heeft al anderhalf jaar geleden, ruim voor de coronacrisis, aangekondigd dat de oplossing

voor veel problemen in de zorg moet worden gezocht in verdere regionalisering. Hier ontbreekt regie. De Raad van State spreekt van een vlucht in regioconstructies. Professor Elzinga — de heer Kox noemde hem al — die eerder voor de VNG een proeve van een nieuwe wet decentraal bestuur schreef, wijst in zijn recente lezing op de Dag voor de Raad op de gretigheid van vakdepartementen om hun beleid op regioniveau uit te rollen om tempo te kunnen maken, niet gehinderd door lastige politici die hun eigen afweging willen maken. De gemeenten in de VNG en de minister laten dit toe, aldus Elzinga.

Voorzitter. Ik noem een vijftal kenmerken van deze problematiek van regionalisering in de vorm van stellingen en ik vraag de minister om op elk van deze stellingen te reflecteren. Het is tenslotte een beleidsdebat. Vanzelfsprekend nodig ik ook mijn collega-woordvoerders daartoe uit. De opsomming die zo volgt is niet bedoeld om alle aspecten van de problematiek in kaart te brengen. Dat is in de twintig minuten spreektijd die ik heb sowieso ondoenlijk, maar belangrijker is dat dit een veel grondiger doordenken vereist van het grote democratische probleem dat volgens de PvdA-fractie aan de orde is. Niettemin hoop ik met de vijf kenmerken een bijdrage te leveren aan die doordenking.

Stelling 1. Regionalisering leidt tot depolitisering en bevoogding door het Rijk. Depolitisering kan tot op zekere hoogte nuttig zijn wanneer het leidt tot betere samenwerking op regionaal niveau, maar de grens ligt bij het feitelijk buitensluiten van gekozen volksvertegenwoordigingen, wat steeds meer het geval is. De bestuurders sturen daar vaak ook op, met als redengeving dat het slechts om 'uitvoering' of 'apolitieke zaken gaat' — "en daar gaan de gemeenteraden niet over", hoor je ze soms zeggen. Niet voor niets zijn vele regionale samenwerkingsverbanden in juridisch opzicht collegeregelingen. Bovendien lijkt het erop — professor Elzinga wees er al op — dat het Rijk, en dan met name de vakdepartementen, de bestuurlijke spaghetti van de regio's een aantrekkelijk niveau vindt om beleid op uit te rollen, juist omdat lokale politici er zo weinig grip op hebben. Vakministeries houden als 'rijksheren in de regio' op dat niveau controle op gemeenten en provincies. Dat varieert van City Deals en de energietransitie tot de reeds genoemde jeugdzorg. Herkent de minister dit beeld dat door professor Elzinga is geschetst?

Stelling 2. Door regionalisering ontbreekt het in de gemeenten aan ruimte voor een politieke afweging van verschillende deelbelangen. De regionalisering is steeds specifiek voor een bepaald beleidsterrein. Wanneer dan op regionaal niveau besluiten worden genomen, kunnen die niet tegen elkaar worden afgewogen, hetgeen de kern is van elke democratische besluitvorming. Wanneer het resultaat daarvan is dat financiële uitgaven van gemeenten door regionale besluitvorming voor een belangrijk deel al vastliggen, kunnen eventuele noodzakelijke bezuinigingen alleen worden gevonden bij zaken waar gemeenten nog wel autonoom over beslissen: de beroemde zwembaden en bibliotheken, dus de gemeentelijke voorzieningen. Gemeentelijke autonomie veronderstelt ruimte voor afwegingen. Zou het daarom niet wenselijk zijn om de gemeentelijke autonomie ook financieel te herstellen door vast te leggen dat een gemeentelijke begroting voor ten minste een bepaald percentage, bijvoorbeeld 30%, vrij besteedbaar is? Een ander idee van professor Elzinga.

Derde stelling: regionalisering heeft geleid tot een bestuurlijke spaghetti, ook wel een ratjetoe genoemd, waardoor niemand het overzicht heeft en raadsleden, die een grote inzet plegen — waarvoor mijn complimenten — op een grote achterstand worden gezet. Veel raadsleden geven in een onderzoek van de VNG aan dat ze over te weinig tijd, expertise en informatie beschikken om grip te krijgen op de besluitvorming in de regio's. Regionale besluitvorming is doorgaans een zaak van wethouders en verzwakt daarmee de positie van de gemeenteraad, die door een algemene verschuiving van normstelling en controle naar andere organen toch al onder druk staat. Deze ontwikkeling leidt tot frustratie en desinteresse bij raadsleden. Wanneer dan ook nog eens de regionale samenwerking plaatsvindt in geografisch verschillende regio's, is het voor raadsleden niet meer te overzien. Ook daar wijst de Raad van State op. Wat dat betreft spreekt de informatie in de RegioAtlas van het ministerie van Binnenlandse Zaken boekdelen. Alleen al op sociaal terrein zijn er 49 verschillende regio-indelingen. Zo zijn er 35 arbeidsmarktregio's, 42 jeugdzorgregio's, 25 GGD-regio's, 87 regio's voor sociale werkvoorziening en zo nog 45 andere regio-indelingen. Acht de minister dit een wenselijke situatie? Kan zij aangeven wat zij heeft ondernomen om te komen tot de ook door haar gewenste grotere congruentie van regio's?

Stelling 4: een gekozen volksvertegenwoordiging hoort aanwezig te zijn op het niveau van politieke besluitvorming. Uitgangspunt voor de oplossing van het groeiende democratisch tekort op decentraal niveau moet steeds zijn dat politieke besluiten worden genomen op een niveau waarop ook een gekozen volksvertegenwoordiging aanwezig is. Moet daarom de inzet niet allereerst zijn om de noodzaak van regionalisering grotendeels weg te nemen, door beleidsrijke uitvoeringstaken niet bij gemeenten als een filiaal van de rijksoverheid te beleggen, maar bij uitvoeringsinstanties van het Rijk? Of door gemeentelijke samenwerking zo veel mogelijk te beperken tot relatief beleidsarme taken, zodat de gemeente zelf meer ruimte krijgt autonome afwegingen te maken?

Indien een grotere schaal toch gewenst is, dan is opschaling naar grotere gemeenten niet de enige mogelijkheid. In sommige streken zou kunnen worden gedacht aan het onderbrengen van huidige op regionaal niveau belegde taken bij de provincie. De staatscommissie parlementair stelsel sluit ook recentralisatie niet uit. Met name bij de complexe gevallen in de jeugdzorg wordt om een landelijke regeling gevraagd. En indien regionale samenwerking om inhoudelijke beleidsmatige gronden toch gewenst is, zouden federatiegemeenten of een gekozen vertegenwoordiging op regionaal niveau dan nog langer taboe moeten zijn? Is de minister het met de PvdA-fractie eens dat een doordacht plan over decentraal bestuur gewenst is? Hoe staat zij tegenover het idee van een wet op de decentralisaties zoals die door de staatscommissie parlementair stelsel en ook door de VNG wordt bepleit, maar door de Raad van State niet nodig wordt geacht?

Stelling 5. Een sterke positie van een coördinerend minister is gewenst. De problematiek van gebrek aan democratische legitimiteit door regionalisering — maar niet alleen die problematiek — kan alleen adequaat worden aangepakt door een sterke positie van een coördinerend minister die vetorecht heeft in de ministerraad bij wetsvoorstellen van collega-ministers van vakdepartementen die raken aan de bestuurlijke organisatie van Nederland. Het ligt voor de

hand, die positie te beleggen bij de minister van Binnenlandse Zaken, zoals zowel de Raad voor het Openbaar Bestuur, de VNG als de Raad van State bepleiten. Is de minister het hiermee eens? Ik overweeg hierover in de tweede termijn een motie in te dienen.

De heer **Schalk** (SGP):

Dank aan mijn collega, waarvan ik nu de naam ...

De **voorzitter**:

Koole.

De heer **Schalk** (SGP):

Koole natuurlijk, excuus. Mooi dat hij met vijf stellingen komt, want dat biedt ons inderdaad gelegenheid om ook mee te spreken met hem. Proef ik dat hij eigenlijk zegt: regionalisering kan wel, maar dan moet je niet eerst decentraliseren? Oftewel, die regionalisering is dan eigenlijk meer een uitvoeringsinstantie en dan houdt je het dus centraal bij de rijksoverheid.

De heer **Koole** (PvdA):

Ja, de heer Valk zegt terecht dat hij dat ...

De **voorzitter**:

Schalk.

De heer **Koole** (PvdA):

Schalk, sorry. Ik dacht: ik neem even de ...

De heer **Schalk** (SGP):

We staan quitte!

De **voorzitter**:

Ik krijg het druk vandaag!

De heer **Koole** (PvdA):

Hij proeft dat inderdaad. Als een effect van de decentralisaties is dat daardoor in feite een heleboel taken niet op lokaal niveau of op regionaal niveau worden belegd, dan moet je je afvragen of dat wel wenselijk is; dat probeer ik aan te geven. Als dat vooral taken betreft die uitvoering zijn van rijksbeleid, met weinig ruimte voor een autonome afweging, dan kun je je afvragen of je dat wel formeel moet beleggen bij het decentrale niveau en of dat niet gewoon als deconcentratie op regionaal niveau moet worden belegd, maar dan als uitvoering van rijkstaken bij de uitvoeringsinstanties. Dat is een van de oplossingen die je daarbij zou kunnen overwegen, want dat moet onderdeel zijn van een geïntegreerd plan.

De heer **Schalk** (SGP):

Deze verheldering is prima, want daarmee geeft de heer Koole aan dat er altijd volksvertegenwoordigers zouden moeten zijn als er verantwoordelijkheid wordt genomen voor bepaalde besluiten. Op regionaal niveau kan dat niet, omdat we het daar niet hebben georganiseerd op die

manier. Dus eigenlijk zijn al uw stellingen erop gericht dat het centraal moet blijven als het gaat over regionalisering, want anders kom je nooit tot goede democratische afwegingen door de volksvertegenwoordiging.

De heer **Koole** (PvdA):

Nee, het is niet per se tegen decentralisatie. Maar dan moet dat kunnen worden uitgevoerd op een niveau waarop er volksvertegenwoordiging aanwezig is. Als dat goed kan op het lokale niveau, of op het provinciale niveau, dan moet je het daar vooral beleggen. Maar wat nu gebeurt in de afgelopen tien jaar — dat is een enorme ontwikkeling waar ik de nadruk op heb gelegd — is regionalisering. Voor een belangrijk deel heeft dat, zoals ook Elzinga zegt, te maken met het uitrollen van rijksbeleid, wat vaak op regionaal niveau gebeurt. Ik noemde minister Hugo de Jonge, die ook al een nóg verdere regionalisering op het gebied van de zorg heeft aangekondigd. Daar kunnen inhoudelijke redenen voor zijn, maar als het in feite uitvoering van rijksbeleid is, dan moet je dat helemaal niet willen beleggen bij het decentrale bestuur. Zorg dan dat er uitvoeringsinstanties zijn. Als het betekent dat er écht taken waarbij ook een vrijheid van afweging hoort, worden belegd bij het lokale of het decentrale niveau, dan kan het wel degelijk op die niveaus worden belegd.

Dus ik ben zeker niet tegen elke vorm van decentralisatie, integendeel. Wél tegen de combinatie destijds met bezuinigingen. Ik ben het met de heer Kox eens dat dat echt een volstrekt verkeerde combinatie was. Decentralisatie moet echt inhouden dat de gemeenten dan ook bij die taken bevoegdheden hebben om autonoom daarover te kunnen beslissen.

De **voorzitter**:

De heer Schalk, derde.

De heer **Schalk** (SGP):

Samenvattend voor mijn begrip. Begrijp ik dat de heer Koole zegt: ik ben niet tegen decentralisatie als het op de juiste niveaus wordt belegd, namelijk bij de provincie en/of bij de gemeente, maar zodra je met regionalisering allerlei wisselende samenstellingen hebt, moet je dat eigenlijk niet meer als decentralisatie zien, maar als rijksoverheidstaak die dan op uitvoeringsniveau in die regio's wordt uitgewerkt?

De **voorzitter**:

De heer Koole, tot slot.

De heer **Koole** (PvdA):

Ja, als het echt pure uitvoering van rijkstaken is, dan moet je deconcentreren en niet decentraliseren.

De **voorzitter**:

De heer Van der Linden namens de Fractie-Nanninga.

De heer **Van der Linden** (Fractie-Nanninga):

Ik heb veel goede zaken gehoord in de bijdrage van de heer Koole, waaronder die vijf stellingen, waarvan ik in ieder

geval de eerste vier van harte kan onderschrijven; over de vijfde ga ik nog even nadenken. Maar ik hoor hem ook net zeggen dat die decentralisatie en het budget eraf halen een fout was. Ik heb een vraag en ook een stelling voor de heer Koole over het plan van het kabinet-VVD/PvdA, minister Plasterk. Bent u van mening dat 100.000 inwoners beschouwen als minimale norm voor de omvang van gemeenten ook absoluut een heel slecht idee was?

De heer Koole (PvdA):

Ik zat toen ook in deze Kamer en ik was woordvoerder op dit terrein, met de minister van mijn eigen partij. Als u mijn inbrengen toen had gevolgd, dan had u het ongemak kunnen voelen van een woordvoerder die het oneens is op dit soort punten met de eigen minister. Dus ja, we hebben toen hele kritische vragen gesteld. We hebben gezegd: dat moet van onderop groeien, je moet dat niet van bovenaf proberen te sturen. We vinden ook nu nog steeds dat er uitzonderingen kunnen zijn, maar in beginsel moet het van onderop. Voor het hele idee van die 100.000 inwoner-gemeentes valt inhoudelijk best wel wat te zeggen. Dat is een schaal waarop je veel meer dingen aankan, maar dat is lang niet het enige idee. Als het van onderop komt, als gemeentes zich voegen tot 50.000 of 100.000 is dat prima, maar om dat altijd van bovenaf op te leggen ... Er zijn ook nog andere varianten mogelijk, die ik noem in mijn stellingen. Dat was destijds één manier om het te bereiken. Wij hadden er toen ook wel vragen bij of dit slechts de enige manier zou moeten zijn.

De heer Van der Linden (Fractie-Nanninga):

Dat is goed om te horen. Ik had die bijdrage van destijds er niet op nageslagen, maar dat is goed nieuws. Zou in het vervolg daarop, waar ik in mijn eerste termijn zo aandacht aan zal besteden, niet ook een oplossing kunnen zijn dat we bij het herstel van democratie op lokaal niveau na decennialange schaalvergrotingen in gemeenteland — neem de voortdurende afname van het aantal gemeenten — de komende jaren met elkaar juist inzetten op schaalverkleining? Dus inzetten op afschaling, op kleinere gemeenten, met democratie dicht bij de inwoners, wellicht in combinatie met de voorstellen op regionaal niveau die u doet? Dus dat we echt actief inzetten op schaalverkleining en de menselijke maat?

De heer Koole (PvdA):

Ik ben erg voor een geïntegreerd plan. De heer Kox heeft dat ook acht jaar geleden al genoemd, waarbij je de zaken die ook echt spelen in samenhang beziet. Dan kan het dat je op sommige punten juist teruggaat naar een kleinere schaal. Het kan ook anders, met een grotere schaal. Ik sloot ook niet elke van bovenaf opgelegde herindeling uit als daar hele goede redenen voor zijn, waardoor het uiteindelijk beter is voor de mensen, zodat de dienstverlening door de overheid beter wordt gediend. Dat kan, maar de inzet zou moeten zijn dat het van onderop komt. Het moet niet alleen maar op decentraal niveau; je moet ook kijken of sommige taken überhaupt wel belegd moeten worden op decentraal niveau als dat puur uitvoering van rijkstaken is. Ik denk dat dat dan een heleboel druk wegneemt om tot regionalisering te komen.

De voorzitter:

De heer Nicolaï namens de Partij voor de Dieren.

De heer Nicolaï (PvdD):

Ik vond het een heel indrukwekkend betoog. Ik werd er niet vrolijk van, maar u was ook al niet vrolijk, begrijp ik. Spaghetti, verrommeling, waar zijn we mee bezig? En vooral: waar is de regie? De heer Koole stelde eigenlijk een aantal vragen aan de hand van zijn stellingen, maar ik ben toch wel benieuwd: moet dat er in de visie van de fractie van de heer Koole toe leiden dat er nog een extra bestuurslaag bij komt, of dat er meer gaat verschuiven naar de provincie? Want natuurlijk zit er bij die regionalisering een groot probleem bij de democratische inbreng die daar eigenlijk niet mogelijk is. Wat moet ik op dat punt uit uw stellingen afleiden? Wat zou de richting moeten zijn die wij inslaan als wij de regie gaan nemen?

De heer Koole (PvdA):

De heer Nicolaï stelt een terechte vraag. Die vraag heb ik ook gesteld. Mijn idee is dat je daar niet nu zonder meer antwoord op kunt geven, maar dat je moet beginnen met een geïntegreerd plan en daarover nadenken. Daarbij krijgt de minister van Binnenlandse Zaken echt een grotere coördinerende rol. Ik denk dat het niet van de grond komt als er niet één minister is, die met een vetorecht tegenover de vakministers in de positie wordt gebracht om te zeggen: het is leuk dat u dat wilt op zorggebied, maar dat heeft zulke effecten op de positie van de decentrale overheden dat ik vind dat we het niet op deze manier moeten doen; we moeten kijken naar een andere manier. Er moet een sterke regierol komen voor de minister van Binnenlandse Zaken, die opereert op basis van een geïntegreerd plan. Binnen dat plan heb ik verschillende modaliteiten genoemd. Ik vroeg al of alles wel belegd moet worden op decentraal niveau. Ik sluit het ook niet uit, maar kan het, daar waar het wel gebeurt, misschien in federatiegemeenten? Soms moet je inderdaad opschalen. In sommige regio's kun je misschien ook komen tot een regioparlement. Ik zeg niet dat dat per se moet, maar als het op een andere manier niet kan ... Uitgangspunt is dat je op het niveau waarop de belangrijkste besluiten worden genomen, probeert te komen tot een volksvertegenwoordiging op dat niveau.

De heer Nicolaï (PvdD):

Met het laatste wat de heer Koole naar voren brengt, ben ik het helemaal eens en ik denk dat bijna iedereen het daarmee eens is. We zijn ook heel benieuwd naar wat de minister daarop te zeggen heeft. Dat brengt mij toch nog even bij een vraag. Als ik de heer Koole goed beluister, dan heeft hij het toch over de autonomie van de gemeenten. Ik begrijp goed dat het bij deconcentratie in feite gewoon uitvoering van een rijkstaak blijft. Daar hoeft je de gemeenten niet mee te belasten. Maar als het gaat over de decentralisatie en het medebewind ... Als we kijken naar de noden van vandaag de dag, dan komt er een klimaatwet aan, we moeten toekomstige nieuwe zoönosen kunnen bestrijden. Er is echt iets aan de hand waarvan je zegt: daar hoort er centrale sturing te zijn. Centrale sturing betekent nog niet dat je daar gemeenten niet bij zou kunnen inschakelen, maar of de gemeenten dan nog autonoom bezig zijn, is natuurlijk maar zeer de vraag. Hoe ziet de heer Koole die verhouding?

De heer **Koole** (PvdA):

Ik ben zeker niet tegen medebewind, maar dan wel op voorwaarde dat de taken die behoren bij dat medebewind en uitgevoerd worden op lokaal, op decentraal niveau, ook voldoende worden gefinancierd, zodat er voor de echt autonome taken ook echt autonome ruimte blijft om af te wegen. Vandaar het voorstel van de heer Elzinga om te garanderen dat er in een begroting voor ten minste 30% autonome afwegingsruimte blijft. Medebewind is dus prima, als dat het beste kan worden belegd op lokaal niveau en dat kan in veel gevallen zo zijn. Maar dan moeten daar — dat is volgens mij artikel 108, lid 3, Gemeentewet — ook adequate financiële voorzieningen voor zijn. De gelden die beschikbaar zijn voor de autonome taken, mogen daardoor niet onder druk komen te staan en de afweging over die autonome taken ook niet.

De **voorzitter**:

De heer Nicolai, derde? Nee. De heer Kox namens de SP.

De heer **Kox** (SP):

Ik ben blij om te horen dat collega Koole en ik het in ieder geval eens zijn dat er behoefte is aan een integrale visie op een modernisering van de bestuurlijke organisatie van dit land. Toen die motie negen jaar terug werd aangenomen door deze Kamer, kreeg ze helaas nog niet de steun van de fractie van de Partij van de Arbeid, waar collega Koole toen woordvoerder van was. Maar hij heeft zelf al geschetst dat het soms onhandig en ongemakkelijk is als je minister iets wil, terwijl je daar zelf toch eigenlijk anders over denkt. Maar met het oog op de toekomst: hoe komen we tot zo'n integrale visie? We hebben dat aan opeenvolgende regeringen gevraagd, maar die hebben het niet gedaan. Is er iets te zeggen voor mijn suggestie om hier, na de staatscommissie parlementair stelsel, ook een staatscommissie naar te laten kijken? Dit vooral om het niet helemaal te laten regelen door de nationale politiek, maar om ook aan de lokale politiek de kans te geven om daar invulling aan te geven. Daar zal immers vooral heel veel informatie opgehaald moeten worden en verbeteringsvoorstellen. Zou dat een methode zijn om de integraliteit van zo'n visie een werkelijk fundament te geven?

De heer **Koole** (PvdA):

Ik aarzel hierbij, omdat de vorige staatscommissie die ik goed kende, het daar ook al over heeft gehad en ook pleit voor een wet op de decentralisaties. Die heeft daar al dingen over gezegd. Ik zou veel meer de insteek hebben om de positie van de minister van Binnenlandse Zaken te versterken en die ook binnen de formatie bevoegdheden te geven, dat vetorecht enzovoorts. Ik zou die minister ook de opdracht geven om die integrale visie te ontwikkelen. Heel veel van de problematiek heeft namelijk te maken — dat probeerde ik ook aan te geven — met het uitvoeren van gedecentraliseerde taken, waarbij op het moment van de decentralisatie niet goed is nagedacht over de financiële consequenties en ook niet over de bevoegdheden. Er moet een integraal plan op tafel. Dat is natuurlijk niet alleen een zaak van de minister van Binnenlandse Zaken, maar die zou de trekker moeten zijn, met de nodige bevoegdheden in het kabinet om het min of meer af te dwingen. Dat moet in overleg met alle betrokkenen, niet alleen de koepels van bestuurders, maar ook de koepels van de raadsleden. Er

moet een integraal plan komen waarin dat goed wordt geregeld. Om nu weer opnieuw een staatscommissie aan het werk te zetten ... De vorige staatscommissie heeft er twee jaar over gedaan. Ik zat daar in. Dan ben je weer twee jaar verder en is al bijna weer de volgende kabinetsformatie gaande. We voeren dit debat nu toevallig op een moment waarop de kabinetsformatie eigenlijk nog moet beginnen, inhoudelijk. Ik zou hier de boodschap willen afgeven: laat er in deze formatie in ieder geval al een stap worden gezet door de positie van de minister, met die opdracht van een integraal plan, bespreekbaar te maken in de kabinetsformatie van nu. We willen niet weer twee jaar wachten op het rapport van een staatscommissie. Dat zou mijn volgorde in de inzet zet.

De heer **Kox** (SP):

De toekomst moet nog geschreven worden, maar van de geschiedenis kun je wel iets leren. We hebben tot twee keer toe aan de ministers van Binnenlandse Zaken gevraagd — deze minister van Binnenlandse Zaken, maar ook aan de vorige minister van Binnenlandse Zaken — om visie te ontwikkelen. De druk was er. U weet nog het opstelletje van Ronald Plasterk. Als dát visie was, dan begrijpen wij het woord "visie" niet meer. Dan begrijpen wij onze minister-president iets beter. Maar in die negen jaar tijd is er gewoon niets gebeurt op dit front. Al het harde werken daargelaten, is er niets gebeurd om zo'n integrale visie te ontwikkelen. Waarom zou dan een opvolger van deze minister wel in staat en bereid zijn om dat te doen? Konden die ministers het niet eerder doen omdat ze onvoldoende macht hadden? Of zit er iets anders dwars, namelijk dat er kennelijk op rijksniveau geen grote aandrang is om dat ook daadwerkelijk te doen? Het zou immers ook leiden tot een versterking van de positie van het lokale bestuur.

De heer **Koole** (PvdA):

Een garantie kan ik ook niet geven. De lessen uit het verleden bieden misschien niet altijd even veel hoop op een snelle voortgang. Maar ik zou zeggen: laten we kijken hoe dit in deze formatie er uitkomt. Dan kun je na afloop van de formatie altijd nog een staatscommissie instellen met dat specifieke doel. Als je dat nu doet, zeg je: jullie hoeven niets te regelen in de formatie, want er is een staatscommissie en die gaat aan de slag, dan kunnen we weer afwachten. Dat is een beetje mijn aarzeling. Het is niet dat ik er principieel tegen ben, integendeel, want ik ben erg voor een geïntegreerd plan. Maar als je tijdens deze formatie het ijzer zou kunnen smeden terwijl het heet is, zou ik daar wel de voorkeur aan geven.

De **voorzitter**:

Tot slot de heer Kox.

De heer **Kox** (SP):

Zit het probleem er niet net in dat wij dit debat zouden moeten aangrijpen om een opdracht te geven aan de informateur of de formateur of de formerende partijen? Het probleem is groter dan dat. Het probleem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de democratische legitimatie van het nemen van besluiten is veel groter dan dat. Daar zal elke regering mee te maken hebben. Maar om nu op de tafel van de informateur te leggen om te regelen wat er de

afgelopen negen jaar door opeenvolgende ministers en regeringen niet geregeld is, is dat niet het overschatten van onze rol en het onderschatten van de inbreng die wij zouden kunnen hebben om op basis van reflectie te zeggen: elke regering die er komt zal ook hiernaar moeten kijken en zal hiervoor een oplossing moeten vinden? Is dat niet een betere volgorde? Als er een staatscommissie begint, gaat ze toch niet zitten niksen. Ze komt toch met resultaten en dan heb je toch iets op tafel liggen?

De heer Koole (PvdA):

Ik ben op zich niet tegen een staatscommissie. Ik zit te zoeken naar een moment waarop je dat aan de orde zou kunnen stellen. Ik zou het jammer vinden als dit moment van de formatie niet zou worden gebruikt om een signaal af te geven. Ik verwacht niet dat je het nu even in de formatie allemaal kunt regelen. Maar als je daar de eerste stap zet en eventueel de nieuwe minister vraagt waar dat plan blijft — en komt dat plan er niet, dán de staatscommissie — dan zou ik dat in die volgorde zeker waarderen. Ik zou het jammer vinden als er nu een staatscommissie wordt ingesteld en er een paar jaar niets wordt gedaan. Dan moeten we misschien weer wachten tot de volgende formatie. Want dit is zo'n groot probleem dat je echt een trekker moet hebben die dat de komende jaren lostrekt. Indien integraal benaderd — dat kan onder gebruikmaking van allerlei commissies en eventueel van een staatscommissie — zijn we over vier jaar echt een aantal stappen verder.

De voorzitter:

U vervolgt uw betoog.

De heer Koole (PvdA):

Voorzitter. Ik had vijf stellingen genoemd. Deze opsomming van vijf kenmerken van de problematiek van het gebrek aan democratische legitimatie door de voortgaande regionalisering is zoals gezegd niet volledig. Bovendien spelen er meer kwesties in het decentraal bestuur. Maar ze geeft aan dat de problematiek inmiddels zo groot is dat verdere doordenking noodzakelijk is. Integraal — de term is al gevallen — in die zin dat alle relevante beleidsterreinen erbij worden betrokken wanneer over de bestuurlijke inrichting van het land wordt gesproken, dus niet alleen over Binnenlandse Zaken, maar ook over de vakdepartementen, in de zin dat niet alleen bestuurders, zoals nu vaak het geval is, maar ook raadsleden en Statenleden worden gehoord, en in de zin dat voorstellen over financiële en democratische verhoudingen niet los van elkaar kunnen worden gezien en dat bij de vormgeving van de politiek-bestuurlijke inrichting van het land de constitutionele samenhang niet uit het oog wordt verloren. Organieke wetgeving dient daarbij zwaarder te wegen dan uitvoeringswetgeving.

Voorzitter. Wat te doen? Allereerst is mijn fractie vanzelfsprekend benieuwd naar de reactie van de minister, maar zeker in dit beleidsdebat ook naar die van mijn collega's — gelukkig heb ik al een aantal reacties gehad — op het geschetste beeld van een democratische crisis op decentraal niveau. Zijn zij het met mijn fractie eens dat het sluipende proces van regionalisering nadere doordenking verdient vanuit het perspectief van democratische legitimiteit? Juist de volksvertegenwoordiger moet aan de bel kunnen trekken

wanneer hij of zij signalen uit de samenleving krijgt dat er zaken in het beleid of in de uitvoering ervan niet goed gaan. De toeslagenaffaire heeft het belang daarvan nog eens aangetoond. Maar de trend gaat in tegengestelde richting. Hopelijk kunnen we die stoppen, ook op decentraal niveau. Met veel belangstelling wacht ik de reactie van de minister en van de collega's af.

Dank u zeer.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Koole. Dan is het woord aan de heer Van der Voort namens de fractie van D66.



De heer Van der Voort (D66):

Voorzitter. Sinds 2015 hebben de drie decentralisaties in het sociaal domein een uitwerking in de praktijk gekregen. Het gaat dan over de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. En de Wet inburgering is aanstaande, die ook belangrijke verantwoordelijkheden bij de gemeenten legt. De decentralisatie ziet de D66-fractie in het licht van de ontwikkeling die public management doormaakt. In de jaren tachtig begint de paradigmaverschuiving van "zorgen voor" naar "zorgen dat" in wat genoemd wordt "new public management". Daarin worden de waarden weliswaar door de overheid bepaald, maar de uitvoering is bij voorkeur privaat. Zo komt het dat de NS, de post en andere overheidsdiensten geprivatiseerd worden. Maar ook in het publieke domein verplaatst de uitvoering zich van centraal naar gemeenten en uitvoeringsinstanties. Daar komt de toenemende aanspraak op burgerparticipatie en zelfredzaamheid bij. Het individu in zijn kracht zetten. Professionele hulp komt pas in beeld als de eigen mogelijkheden en die van de omgeving zijn gebruikt. Dit new public management betekent ook dat de overheidsuitgaven naar verwachting beperkt kunnen worden.

De kritiek op de ontwikkeling van new public management richt zich op het voorbijgaan aan publieke waarde en de creatie daarvan. De markt, concurrentie en zelfredzaamheid kennen grenzen. Naast individuele waarde is ook het creëren en borgen van de publieke waarde van belang. We zijn immers individu binnen een sociale context. Het klassieke public management beweegt zich zo, via het new public management, naar publiekewaardecreatie en public value management. In het new public management is de privatisering van overheidsorganen een doel, in het public value management is waardencreatie voor de burgers en de samenleving als geheel het expliciete doel. Mark Moore, de bekende hoogleraar aan Harvard, stelt dat het een taak is van de overheid om publieke waarde te creëren. In de paradigmaverschuiving naar publiekewaardecreatie passen netwerksamenwerking en partnerschappen meer dan een marktgerichte concurrentie. De overheid stuurt daarin vanuit een dienende rol, in tegenstelling tot een top-downbeleid. Als een overheid dat succesvol doet en publieke waarde weet te creëren, groeit vanzelf ook het vertrouwen van het publiek in die overheid. Dat vertrouwen in de overheid is cruciaal voor het functioneren van regering en samenleving als geheel. De D66-fractie denkt dat de markt en ook zelfredzaamheid een plaats hebben binnen het creëren van publieke waarde, maar dat die verrijkt moet worden met een sterke en dienende overheid, die inzet op

goede relaties, die integraliteit en samenwerking nastreeft, die handelt op basis van vertrouwen en die waardecreatie en zingeving als doel heeft. De D66-fractie is benieuwd of de minister deze visie over waardecreatie en de rol van de overheid onderschrijft.

Vanuit deze visie kijken we overigens naar de gedachte achter de decentralisaties. De gedachte is dat gemeenten dichter bij de burgers staan, waardoor uitwerking en uitvoering van genoemde wetgeving meer kunnen inspelen op de individuele behoeftes van burgers. Verder kan de gemeente vroegtijdig signaleren bij wie er behoefte aan zorg bestaat. Deze gedachte is zeker passend bij publieke waardecreatie. De genoemde vroegtijdige signalering leidt tot preventie van ernstiger situaties en daardoor zou er op termijn minder dure zorg nodig zijn. Op dit moment wordt dit effect nog niet waargenomen, zo concludeert het Sociaal en Cultureel Planbureau in een evaluatie van november jongstleden.

Ook kan door decentralisatie lokaal door gemeenten een meer integraal beleid gevoerd worden, waarbij werk, inkomen en zorg nu in relatie tot elkaar benaderd kunnen worden. Deze zaken zijn immers nauw met elkaar verbonden. Goede jeugdzorg wordt belemmerd als een gezin zich primair bekommert om een gebrek aan inkomen of woning. Een integraal beleid kan meer bereiken. In de uitvoering is het de bedoeling dat het eigen sociaal netwerk zo veel mogelijk wordt ingezet. In de praktijk blijkt dat moeilijk realiseerbaar, waarbij gezegd moet worden dat 5 miljoen Nederlanders volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau in onze samenleving mantelzorg verlenen. Daar willen we graag waardering voor uitspreken, maar een duidelijke toename hiervan is door de decentralisatie van de Wmo en Jeugdwet niet waargenomen, zo concludeert het SCP in het rapport Sociaal domein op koers.

D66 stond en staat nog steeds achter deze basisgedachte van de decentralisaties, ook omdat die past in de ontwikkeling van public management die ik eerder beschreef. Dat neemt niet weg dat we ons grote zorgen maken om jongeren die te lang moeten wachten op hulp, om ouderen die vereenzamen en ondersteuning nodig hebben, en om de toenemende kloof tussen arm en rijk. Hoewel het met de decentralisaties nog niet gelukt is om al deze problemen op te lossen, moeten we ook niet de zaak omdraaien en doen alsof de achterliggende problemen door de decentralisaties veroorzaakt zijn. Het is nog niet op alle onderdelen gelukt om door decentralisatie publieke waarde te creëren. Daarmee is het concept van decentralisatie op zichzelf niet onjuist. Tekortkomingen in de uitvoering en uitwerking kunnen hieraan ten grondslag liggen. Laten we niet vergeten dat het leveren van maatwerk in een integrale context voor gemeenten een enorme aanpassing van de werkwijze was. Mijn fractie denkt dat door aanpassingen in de uitvoering de gestelde doelen grotendeels alsnog kunnen worden behaald. Het SCP ondersteunt deze veronderstelling.

Zoals ik eerder schetste, is hiervoor een dienende overheid nodig die ruimte geeft aan netwerksamenwerking en partnerschappen, en die waardecreatie voor de burgers vooropstelt. Binnen de gegeven theoretische beschouwing van de paradigma-verschuiving over publiek bestuur en publiekewaardecreatie zien we bijna dagelijks in het nieuws de harde werkelijkheid van de ingezette koers. Het meest in het oog springend zijn de problemen in de jeugdzorg. Met name de lange wachtlijsten zijn schrijnend. Recent hebben

we als Eerste Kamercommissie voor VWS een goed mondeling overleg gehad met staatssecretaris Blokhuis over de problematiek in de jeugdzorg. We hopen dat zijn beleid hierin verbetering gaat brengen.

Ter voorkoming van herhalingen van uitvoeringsproblemen suggereerde de Raad van State in een mondeling overleg om wetsvoorstellen al vroeg in de consultatiefase ook naar uitvoeringsorganen te sturen, zodat de Raad daarna met die adviezen beter op de uitvoeringsaspecten kan letten. Aanvullend zouden sommige amendementen die de uitvoering raken, eerst voorgelegd kunnen worden aan de Afdeling advisering voordat erover gestemd wordt. Graag horen we van de minister hoe zij denkt over deze aanpassingen van het proces, die natuurlijk vooral de Tweede Kamer aangaan.

Voorzitter. Een belangrijk en impliciet gevolg van iedere decentralisatie is dat er verschillen tussen gemeenten bestaan in de uitvoering. De regels, de vergoedingen, de prijzen en de voorzieningen verschillen. De beperkte acceptatie van deze ongelijkheid speelt mee in het algehele onbegrip dat ontstaan is over de decentralisaties. We vragen ons af of de minister ook denkt dat ongelijkheid impliciet is aan een gedecentraliseerde uitvoering en hoe we daar realistisch mee om kunnen gaan. De overheid wil graag iedereen gelijk behandelen en tegelijkertijd maatwerk leveren, toegespitst op de persoon. Dat kan, maar dan moeten de kaders zo worden opgesteld dat er tussen gemeenten gelijkheid wordt ervaren en dat daarbinnen toch op de persoon toegesneden keuzes gemaakt kunnen worden.

Op dit moment geven de gemeentelijke kaders vanuit de wetgeving veel ruimte voor ongelijkheid tussen gemeenten. De D66-fractie zou vanwege de impliciete ongelijkheid tussen gemeenten als randvoorwaarde graag een minimumniveau van kwaliteit willen zien. De huidige wetgeving borgt dat gemeenten de kwaliteit van bijvoorbeeld de Wmo controleren, maar onderzoek van Zorgfocuz over 2020 laat zien dat de verschillen in kwaliteit tussen gemeenten groot zijn, ondanks dat er een handreiking kwaliteitscriteria is van de VNG voor inkoop. De huidige wetgeving borgt dus niet zonder meer een minimumniveau van kwaliteit dat in alle gemeenten gelijk is. Is de minister het met ons eens dat de borging van een minimumkwaliteitsniveau voor alle gemeenten binnen de wetgeving wenselijk is? En wil de minister ons toezeggen dat zij met haar collega's van VWS gaat kijken naar mogelijkheden om dit te verbeteren?

De heer **Koole** (PvdA):

Ik wil nog even terugkomen op het punt van de jeugdzorg. Ik ben blij dat de heer Van der Voort afstand neemt van new public management. Ik deel zijn waardering voor publiekewaardecreatie als richtsnoer, maar misschien kunnen we het nog even hebben over de jeugdzorg. Hij zegt: we zijn er nog niet; er zijn een hele hoop gevallen, maar misschien kunnen we het daar nog beter op toespitsen. Zegt hij daarmee ook dat hij uitsluit dat er voor de complexe gevallen in de jeugdzorg op een hoger niveau, misschien wel landelijk, een regeling gevonden moet worden? Sluit hij dat uit?

De heer **Van der Voort** (D66):

Nee, dat sluit ik absoluut niet uit. Ik denk dat het heel wijs is om zaken die infrequent voorkomen en die expertise

behoeven, op het niveau aan te pakken waar die expertise en ervaring er zijn. Dat zal voor complexe casuïstiek zeker niet altijd op het lokale, gemeentelijke, niveau zijn.

De heer Koole (PvdA):

Begrijp ik daaruit dat hij ervoor pleit om die speciale en complexe gevallen weg te halen bij de gemeenten en naar een hoger niveau te tillen?

De heer Van der Voort (D66):

Het is natuurlijk moeilijk om precies te zeggen wat waar moet. Ik vind dat heel specialistisch. Ik heb begrepen dat daar plannen voor zijn. In de provincie Friesland, waar ik woon, gebeurt dat ook. Daar wordt het meer op provinciaal niveau ingekocht en uitgewerkt. Dat lijkt mij vanuit het oogpunt van de cliënten een heel goede zaak. Dat moet ook de ruimte krijgen.

De heer Koole (PvdA):

Dat zou echt een mooi onderdeel zijn van het gewenste integrale plan. Alleen, de problematiek is hier zo urgent dat we misschien niet kunnen wachten totdat we over vier jaar een integraal plan hebben, als dat er ooit komt. Misschien moeten we op dit punt zeggen: er zijn echt uitzonderingen mogelijk. Decentralisatie als idee is prima, maar je moet echt iedere keer kijken of het wel op het juiste niveau is belegd. Op dit punt, de complexe gevallen in de jeugdzorg, zegt u: je kunt je afvragen of dit op het juiste niveau is belegd. Over waar het precies wel moet komen, is nog discussie, maar waar het nu is belegd, is toch niet goed?

De voorzitter:

Tot slot, meneer Van der Voort.

De heer Van der Voort (D66):

Ik denk dat men het er vrij breed over eens is dat de meest complexe gevallen niet helemaal decentraal behandeld kunnen worden. Volgens mij is dat ondertussen een vrij unanieme mening in het veld en wordt die ook al als zodanig ingezet.

Voorzitter. Binnen de reikwijdte van dit debat zijn er veel aspecten te bespreken. De D66-fractie kiest er daarom voor om zich op een aantal terugkerende patronen te focussen. Dat zijn ten eerste kennis en expertise, ten tweede financiën en ten derde regio-indeling en samenwerkingsverbanden, waar we het al over hadden.

Met betrekking tot kennis en expertise valt op dat de kennis van de inhoud en vooral van de organisatie van zorg in de gemeenten beperkt is. Nu de wetgeving al een aantal jaren in werking is, neemt die ervaring wel toe bij ambtenaren en nieuwe raadsleden, die in deeltijd werken, maar deze ambtenaren, die in deeltijd hun werk doen, hebben tijd nodig om ingewerkt te raken in deze complexe materie. Als door herindeling grotere gemeenten ontstaan, dan is er misschien wat meer armslag om die expertise op te bouwen, maar ook dan kan die beperkt zijn. Ziet de minister een rol voor de centrale overheid om het kennisniveau op niveau te krijgen? Misschien kan een ondersteunend instituut kennis beschikbaar maken aan de gemeenten en

behelpzaam zijn, zodat niet iedere gemeente het wiel zelf hoeft uit te vinden. Is het Kennispunt Lokale Politieke Partijen ook hiervoor bedoeld of zou dat deze rol op zich kunnen nemen?

Aanbestedingen brengen voor gemeenten hun eigen problematiek voort. De keuze die in de markt aanwezig zou moeten zijn om als markt goed te functioneren, is niet altijd in voldoende mate aanwezig. Grote aanbieders zijn niet goed uit te sluiten of zijn in feite monopolist. Dat komt ook omdat er in de tweede lijn betrekkelijk weinig aanbieders zijn. Van een goed functionerende markt is dus niet altijd sprake. In het aanbod van eenvoudige zorg hebben zich aanbieders ontwikkeld die goedkoper zijn, maar waarvan de kwaliteit niet aangetoond of geborgd wordt. Wat denkt de minister te kunnen doen om de markt beter te kunnen laten functioneren? Of is dit het moment om een deel van de markt om te zetten in samenwerkingsverbanden en netwerken, wat ook meer past bij de eerder genoemde ontwikkeling van new public management naar public value management?

Onze tweede focus ligt op de financiën. De decentralisaties zijn gepaard gegaan met een verlaging van de beschikbare gelden en met financiering die grotendeels via het Gemeentefonds verloopt. De decentralisaties lijken daarmee ingezet te zijn als bezuinigingsmaatregel. De grote tekorten die in de gemeentelijke begrotingen zijn ontstaan na de decentralisaties, zijn ontwrichtend, hebben de relatie tussen de gemeenten en de rijksoverheid behoorlijk op spanning gezet en hebben het vertrouwen geschaad. De vraag rijst of de gedachte dat decentralisatie geld oplevert, wel gebaseerd is op goede veronderstellingen. Als dat zo is, kan het dan zo zijn dat deze opbrengsten pas na jaren realiseerbaar zijn? In dat geval zou voldoende compensatie voor de gemeenten in de eerste jaren voor de hand liggen. De praktijk laat zien dat het financiële voordeel voor de rijksoverheid te vroeg is ingeboekt. Er wordt door deskundigen voor gewaarschuwd dat de Wet inburgering, die de gemeenten de regie en nieuwe verantwoordelijkheden geeft, financiële tekorten gaat opleveren, zoals bij de Jeugdwet. Onze vraag aan de minister is hoe het kabinet om wil gaan met de huidige financiële tekorten die in veel gemeenten aan de orde zijn en die in relatie staan met de decentralisaties. Welke lessen worden hieruit getrokken voor nieuwe decentralisaties, zoals de Wet inburgering?

Het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur, Rust-Reinheid-Regelmaat, constateert dat er een disbalans is ontstaan tussen taken, bestuurlijke organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Deze disbalans zou moeten worden hersteld, waarbij de oplossing niet alleen richting meer geld gaat. In een reactie op het rapport stelt de minister dat ze een meerjarenagenda en een actieplan ter versterking van het lokale bestuur voorstelt, en dat ze die voor 1 mei naar de Tweede Kamer stuurt. Wij horen graag welke elementen dit actieplan omvat. Onze fractie vraagt zich daarnaast af of de minister in dat kader ook in de toekomst meer mogelijkheden ziet voor gemeenten om bijvoorbeeld zelf meer belasting te heffen, zonder dat dit nieuwe ongelijkheid creëert. Kan het innen van belastingen wellicht deels ook gedecentraliseerd worden en gebruikt worden voor de uitvoering van decentralisaties op gemeentelijk niveau?

De financiële tekorten bij gemeenten leiden tot een reductie van andere uitgaven, zoals voor preventieve taken. Maar

juist preventie leidt uiteindelijk tot minder vraag. Als het om zorg gaat, komen de baten van preventie uiteindelijk grotendeels ten goede aan de zorgverzekeraars. Op dit moment is het voor zorgverzekeraars niet mogelijk om te investeren in collectieve voorzieningen ten behoeve van preventie van latere ziekten. Is het vanuit die constatering naar de mening van de minister een zinvolle gedachte om de zorgverzekeraars de wettelijke ruimte te geven om te investeren in collectieve voorzieningen die de volksgezondheid ten goede komen? Kunnen zorgverzekeraars op die manier participeren in gemeentelijke zorguitgaven op collectief niveau? Wellicht kunnen verschillende vormen daarvan onderzocht worden. Wil de minister toezeggen ook hierover met haar collega van VWS in overleg te gaan?

Door de hoge uitgaven en de beperkte inkomsten van gemeenten zijn er financiële disputen tussen rijksoverheid en gemeenten. De Raad van State is niet positief over het instellen van een geschillencollege voor deze financiële disputen. Liever ziet hij structurelere oplossingen voor de onderliggende oorzaken van deze disputen. De D66-fractie deelt die mening maar denkt dat desondanks financiële geschillen aan de orde kunnen blijven. Los van de naamgeving of inrichting zijn wij wel voorstander van een plaats waar deze geschillen voorgelegd kunnen worden en een oplossing kan worden afgedwongen. Is de minister voornemens om een dergelijk geschillencollege in te richten? Wat is haar argumentatie daarbij? Hoe gaat zij een dergelijk college dan vormgeven?

Als derde focus noemt de D66-fractie de regio-indeling in samenwerkingsverbanden. Mijn collega aan de Rijksuniversiteit Groningen, Annemarie Kok, heeft op 26 april in een noodkreet over ons openbaar bestuur aangegeven dat er momenteel zo'n 1.200 regionale minioverheden zijn rond 32 thematieken. Gemiddeld is een gemeente in 33 regioverbanden betrokken. Hierbij doen zich twee problemen voor: de democratische legitimiteit, die hier al eerder aan de orde is geweest, en daarnaast de vraag hoe je samenwerking binnen deze regioverbanden effectief laat zijn. Zij en anderen vragen zich af hoe de provincie hierin een grotere rol zou kunnen spelen, liever dan een bestuurlijke tussenlaag te creëren. Netwerksamenwerking en regionale samenwerking lijken nu soms wel toverwoorden die in de nabije toekomst veel problemen moeten gaan oplossen. De verwachtingen worden hooggespannen. Samenwerking van organisaties en gemeenten onderling wordt echter gehinderd door belangen, financiële regelingen en een moeilijke uitwisseling van gegevens. Er is veel onderzoek gedaan naar effectieve governancestructuren en randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking. Het lijkt ons goed om daar als overheid in te faciliteren en daarnaast de verwachtingen te temperen over het toverwoord "samenwerken".

Samenwerken gaat namelijk niet vanzelf. De centrale overheid kan wel faciliteren in bijvoorbeeld het ontstaan van meer congruente regio- of samenwerkingsindelingen. De minister schrijft echter in haar brief uit 2019, getiteld Toekomst openbaar bestuur: "Ik kies er evenwel niet voor om een bestuurlijk eindbeeld te schetsen voor de regio, maar om gemeenten beter toe te rusten en daarmee de positie van gemeenten te versterken binnen de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur. Op deze manier wil ik het proces van regiovorming bijsturen." Daartoe ligt nu in de Tweede Kamer de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor. De Raad van State is echter kritisch op de voorgestelde wijzigingen in de WGR. Hij vraagt zich met

name af of de doelen door de voorgestelde wijzigingen wel behaald zullen worden. De D66-fractie vraagt de minister of en, zo ja, hoe ze deze kritiek verwerkt in de WGR, hoewel wij als Eerste Kamer uiteraard pas later over deze wetswijziging zullen oordelen. Verder vernemen we graag of de minister een sterke rol voor de provincie ziet in relatie tot de samenwerkingsverbanden zoals Annemarie Kok betoogt om de ontwikkeling van een tussenlaag zonder democratische controle te voorkomen.

Voorzitter. De Raad van State pleit voor een sterkere positie van de minister van Binnenlandse Zaken bij decentralisatiewetgeving door deze minister mee te laten tekenen. Op zich kunnen wij ons daar iets bij voorstellen, maar zal de minister in dat geval ook haar medeverantwoordelijkheid in een betere afstemming en uitvoering van de wetgeving actief kunnen nemen, vraagt onze fractie aan de minister. In die zin zou voor de decentralisatie overigens ook de rol van de minister van Financiën heroverwogen kunnen worden, gezien de eerder geschetste financiële problemen. De aanbeveling van de Raad van State over de rol van de minister van Binnenlandse Zaken sluit aan bij de aanbeveling van het SCP wanneer een meer integrale benadering van de drie wetten — Jeugdwet, Wmo en Participatiewet — door de rijksoverheid bepleit wordt. Kan dit via de minister van BiZa vorm krijgen of zijn er andere opties? Is de minister bereid nader te kijken naar de mogelijkheden om een coördinerende rol te nemen in decentralisatiewetgeving?

Voorzitter. Ik kom tot een afronding. Uitgaande van de veronderstelling dat de decentralisaties in beginsel blijven bestaan, moeten de problemen wel opgelost worden. We zijn geïnteresseerd in de gedachten en de analyse van de minister over de situatie die ontstaan is na de decentralisaties van 2015 en ook over de onderliggende problematiek van de schrijnende situaties die zich voordoen en in de media breed uitgemeten worden. We hebben ons in deze bijdrage gefocust op expertise, financiën en samenwerkingsverbanden vanuit de gedachte van publieke waardecreatie door de overheid. Wij denken dat op deze gebieden zoals geschetst doorontwikkeling nodig is, zodat de gemeenten in hun rol volwaardig kunnen werken en de belofte van decentralisaties kunnen waarmaken. We hebben op alle drie gebieden vragen gesteld aan de minister en we horen graag de oplossingsrichtingen die zij voorstaat en hoe de lessen geïmplementeerd worden in aankomende, nieuwe decentralisaties.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van der Voort. De heer Nicolaï namens de Partij voor de Dieren.

De heer Nicolaï (PvdD):

De heer Van der Voort heeft het gehad over de problematiek die zich voordoet bij regionalisering, dus dat er eigenlijk een democratisch tekort ontstaat. Ik hoorde de heer Van der Voort zeggen "misschien moet er een deel naar de provincies" en "we moeten sowieso geen tussenlaag", maar hoe kunnen we op niet al te lange termijn — er moeten geen staatscommissies enzovoort, enzovoort komen — dus op korte termijn iets aan dat democratisch tekort doen volgens de partij die "democratie" in haar naam heeft?

De heer **Van der Voort** (D66):

Dat is een heel lastig vraagstuk en daarom debatteren we daar ook zo uitgebreid over. Er zijn veel samenwerkingsverbanden die goed functioneren. Het is wel zo dat ze op heel verschillende manieren zijn samengesteld en vorm hebben gekregen. Blijkens ons verkiezingsprogramma streven wij ernaar om meer eenduidige regio's te vormen. Als die goed functioneren, zou op den duur zelfs de provinciale laag kunnen vervallen. Maar dat is wel een langetermijnperspectief. In de tussentijd zul je toch toenadering tot elkaar moeten zoeken. Daar zal vanuit de rijksoverheid en tegelijkertijd vanuit de gemeenten aan gewerkt moeten worden. Er zal moeten worden gezocht naar werkvormen die wel liggen in de lijn die wij voorstaan voor de langere termijn en die ondertussen de problematiek erkennen en zo goed mogelijk oplossen.

De heer **Nicolaï** (PvdD):

Dan ben ik toch wel heel erg benieuwd naar wat de heer Van der Voort bedoelt met "werkvormen vinden". Hoe moet ik me dan het ter verantwoording roepen van bestuurders voorstellen? In welke werkvorm?

De heer **Van der Voort** (D66):

Dat is natuurlijk heel verschillend. Afhankelijk van het beleidsterrein waarop je bezig bent, kun je dat een bepaalde vorm geven. Maar ik ben het helemaal met u eens dat de democratische controle zo veel mogelijk geborgd moet worden. Daar staan wij uiteraard voor. De uitvoeringsgebieden kun je eerder overlaten aan andersoortige samenwerkingsverbanden waar ook minder democratische controle op nodig is. Je zult dus moeten kijken per onderwerp. Maar dat de democratische controle voor zover mogelijk gerealiseerd moet worden, die mening deel ik.

De **voorzitter**:

Meneer Nicolaï, derde.

De heer **Nicolaï** (PvdD):

Dan kom ik ook nog even terug op de interruptie bij de heer Koole. Dat ging over de jeugdzorg. Begrijp ik het goed dat ook uw fractie zegt dat we scherper moeten nadenken waar we meer naar deconcentratie gaan in plaats van decentralisatie? Die deconcentratie houdt gewoon in: lokale kantoren die dicht bij de burger kunnen functioneren. Democratische controle is daarbij minder nodig dan in een situatie waarin er gedecentraliseerd wordt en de gemeente afwegingen moet maken. Begrijp ik dat goed?

De heer **Van der Voort** (D66):

Ik weet niet of ik de vraag helemaal goed begrijp, maar ik ben het er wel mee eens dat we vooral uitvoeringszaken waarbij democratische controle minder noodzakelijk is, zo veel mogelijk overlaten aan uitvoeringsorganisaties en dat we daar dan ook ruimte aan geven. Het beleid maken, de verantwoording en de controle zullen onder democratische verantwoording moeten blijven. Het zal dan van het onderwerp afhangen hoe je dat precies inricht, maar dat lijkt mij de basisgedachte.

De heer **Schalk** (SGP):

Dat leidt bij mij tot de volgende vraag aan de heer Van der Voort. Als je aangeeft dat er op het gebied van samenwerkingsverbanden zaken heel goed uitgewerkt kunnen worden, dan moet je dat toch geen decentralisatie noemen?

De heer **Van der Voort** (D66):

Misschien kunt u de vraag nog iets verder toelichten.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik zal nog even toelichten wat ik bedoel. Bij decentralisatie lijkt mij dat je van de ene overheid naar een lagere overheid decentraliseert. Maar al die 1.200 samenwerkingsverbanden waar u het over had, zijn niet allemaal lagere overheden. Dus eigenlijk moeten we dat helemaal niet decentralisatie noemen; dan moet je gewoon zeggen: we houden het centraal, maar we leggen de taken en de uitvoering op een ander niveau.

De heer **Van der Voort** (D66):

Dat is toch een ander model. Wij zijn er wel voorstander van om verantwoordelijkheden te decentraliseren. De gemeenten zijn daar vanzelfsprekend het orgaan voor. Daarnaast heb je de uitvoering. Dus wij zijn er wel degelijk voor om de verantwoordelijkheden bij gemeenten neer te leggen, ook vanuit de basisgedachte die de decentralisatie vormgeeft: dichter bij de burgers, et cetera. Daar staan wij achter. Wij denken ook dat het kan, maar dat je daar wel de goede randvoorwaarden voor moet creëren als rijksoverheid. En dat je ook moet kijken hoe je dan die regiosamenwerking vormgeeft, die dan vooral in de uitvoering actief moet zijn. Maar wij staan achter de basisgedachte van de verantwoordelijkheden lager beleggen, wat dan decentralisatie heet.

De heer **Schalk** (SGP):

Dan zie ik eigenlijk drie problemen. Het eerste is dat de heer Van der Voort ook in zijn betoog heeft gewezen op de ongelijkheid die ontstaat, bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau, zowel op het terrein van kennis als op het terrein van financiën. Vervolgens leggen we daar wel via decentralisatie bepaalde verantwoordelijkheden neer, maar die moeten dan in regionale samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd, waarbij je dus niet meer die democratische verantwoording hebt. Dan krijg je toch een enorme scheefgroei? Misschien is dat wel de reden dat we zo enorm in de problemen zijn gekomen met de jeugdzorg.

De **voorzitter**:

Meneer Van der Voort, tot slot.

De heer **Van der Voort** (D66):

Ik denk dat er in de wetgeving zoals die nu voorligt onvoldoende rekening mee gehouden is dat er ongelijkheid tussen gemeenten ontstaat. Dat is ook wat ik betoogde, dat die wetgeving zo ingericht zou moeten zijn dat daarbij in beginsel geen ongelijkheid tussen de gemeentes is wat betreft de kaders, maar natuurlijk wel op de persoon toegesneden zorg. Die verschilt natuurlijk per persoon. Maar dat is wat anders dan dat de kaders tussen gemeentes ongelijk

worden ingevuld. Daar zou de wetgeving, als je die goed inricht, meer op kunnen letten.

De **voorzitter**:

De heer Schalk, derde.

De heer **Schalk** (SGP):

Dat is wel een hele interessante denklijn, want daarmee zetten we de spiegel ook voor onszelf. Want wij hebben ingestemd met wetgeving die dit dus tot gevolg heeft. De belangrijke vraag voor vandaag, maar ook naar de toekomst, is denk ik op welke manier we kunnen borgen dat we bij voortgaande decentralisatie en dergelijke ook hier, in deze Kamer, de uitvoerbaarheid beter waarborgen. Blijkbaar hebben we dat over het hoofd gezien.

De **voorzitter**:

De heer Van der Voort, tot slot.

De heer **Van der Voort** (D66):

Ik deel de analyse dat wij daar natuurlijk mede onderdeel van zijn. Het gaat hier om zo'n groot onderwerp, waar ook de Eerste Kamer een onderdeel van is, in de wetgeving die ontstaat. Dus daar zullen we met elkaar heel scherp op moeten zijn. Volgens mij is het besef ook steeds meer aanwezig dat we dat zullen moeten doen.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Ik schors op verzoek de vergadering en de beraadslaging voor enkele ogenblikken, tot 11.05 uur.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**:

Ik geef het woord aan de heer Van der Burg namens de fractie van de VVD.



De heer **Van der Burg** (VVD):

Voorzitter. Een beleidsdebat voeren in deze tijd in de Eerste Kamer is eigenlijk best ingewikkeld. Los van het feit dat het primaat voor de ontwikkeling van beleid eigenlijk aan de overkant ligt, in de Tweede Kamer, is het ook nog eens een keertje informatietijd; althans, we hopen dat het informatietijd gaat worden. Dat weten we na vanmiddag, is de verwachting. Dat maakt het nog lastiger om dan ook nog eens een keer — dat is uiteraard geen verwijt — met een demissionaire minister bij de toekomst stil te staan, want of en zo ja, welke rol die minister dan speelt, ligt in de toekomst besloten en weet ook zij niet.

Nu is het wel zo dat we onszelf als Kamer bij besluit de opdracht hebben gegeven om dit debat te voeren. Ik citeer: "Een themadebat over de relatie tussen centrale en decentrale overheden, en meer specifiek de balans tussen taken, bevoegdheden en financiering." De aanleiding voor het themadebat ligt in de terugblik op de decentralisaties. Dat zien we ook vandaag al gebeuren, want het agendapunt heet "Verhouding centrale overheid en decentrale overhe-

den". Dan hebben we het vooral over decentralisaties. Dus wij hebben onszelf er al enigszins in beperkt, met af en toe een zijstapje.

Daarbij staat ook — ik citeer verder — in de opdracht:

"Gegeven het feit dat de gemeenten slechts zeer beperkte mogelijkheden hebben hun inkomsten te vergroten raakt de vraag naar de balans tussen taken, bevoegdheden en financiering direct aan de uitvoerbaarheid van de wetgeving en daarmee aan de primaire beoordelingscriteria van de Eerste Kamer."

We zouden onszelf nog een tweede opdracht kunnen geven. Of, beter gezegd, die is eigenlijk al aan ons gegeven, en wel door een van uw voorgangers, voorzitter, onze oud-voorzitter de heer Tjeenk Willink, die vanmiddag het debat aan de overkant heeft over zijn rapport dat hij twee weken geleden opleverde en waarin hij ook heel nadrukkelijk een opdracht formuleert voor ons. Hij zegt namelijk: we moeten meer aandacht besteden aan de effecten van uitvoering van beleid en in dat verband de relatie overheid-burger, met daaraan gekoppeld de mogelijkheden/onmogelijkheden van maatwerk.

Ik denk dat wij als Kamer een goede eerste stap hebben gezet met de parlementaire onderzoekscommissie, juist als het gaat om de effecten van de uitvoering van beleid. We willen, soms in meerderheid, soms collectief, allemaal het goede. Het blijkt in de praktijk anders uit te werken.

En juist als het gaat om het tweede punt van de heer Tjeenk Willink, namelijk de mogelijkheden en onmogelijkheden van maatwerk, komt natuurlijk wel de gemeente in beeld, want een van de achterliggende gedachten bij de decentralisaties was dat gemeenten meer konden anticiperen en dat je in Schin op Geul iets anders moest doen dan in Delfzijl.

Voorzitter. Alle partijen in deze Kamer — zo niet bijna alle partijen, voor het geval iemand zich er niet in herkent — zijn het erover eens dat er een sterkere overheid moet komen, een overheid die de problemen moet aanpakken. Daarbij wordt vooral steeds naar Den Haag gekeken. Het staat ook in verkiezingsprogramma's, maar juist als het gaat om een sterkere overheid moeten we bedenken wie de eerste overheid is. Dat is de gemeente. De gemeente is de plek waar de inwoners van ons land en de overheid elkaar veel meer ontmoeten dan hier, in deze ik zou bijna zeggen Haagse stolp, als het tegenwoordig een pluspunt in het kader van het coronabeleid is dat je in een stolp zit.

Het gemeentelijk beleid dient, net als het nationale beleid, sterker te worden. Daarbij staat voor de VVD voorop dat de burgers niet zozeer zitten te wachten op meer beleid en beleidsdebatten maar vooral op uitvoering en meer kwalitatief hoogwaardige uitvoering. De VNG heeft ter voorbereiding van dit debat een notitie naar ons gestuurd. Die is vooral financieel gericht. Dat is enerzijds jammer — ik kom daar op een later moment nog op terug — maar de VNG heeft wel een punt. Gemeenten in het hele land trekken hun beleidsverantwoordelijkheden niet meer met de middelen die ze hebben en de verdeling over de gemeenten vraagt daarin ook aandacht.

Wat we zien is dat de taakstelling, die gekoppeld was aan de drie decentralisaties, niet realistisch is gebleken. We kunnen het hebben over de oorzaken daarvan. Die zijn

divers. Missen gemeenten de inkoopkwaliteiten? Werd door de instellingen beter onderhandeld? Komt het juist doordat er maatwerk wordt geleverd en daardoor soms ook duurdere pakketten aan de orde zijn? Weten ouders de gemeentelijke overheid makkelijker te vinden? Kortom, er zijn allerlei redenen waarom het niet realistisch is gebleken. Maar een feit is dat veel gemeenten met grote tekorten kampen in het sociaal domein.

Daarnaast zien we ook dat er onvoldoende rekening is gehouden met de eigen mogelijkheden van gemeenten om hun financiën op orde te brengen. Dat gaat verder dan de decentralisaties. We zien gewoon dat er gemeenten zijn met meer verdien capaciteit en dat er gemeenten zijn met minder verdien capaciteit. Los van wat u van die politieke keuze vindt, is het een politieke keuze van de gemeenteraad van Amsterdam om op de Zuidas, de duurste grond van Nederland, sociale woningbouw te bouwen en daardoor tientallen miljoenen, zo niet meer dan 100 miljoen, te laten liggen aan potentiële inkomsten. En dat terwijl men in Limburg, Zeeland, Groningen aan dit soort vraagstukken — sommigen zouden zeggen "luxevraagstukken" — überhaupt niet toekomt, omdat krimp op de loer ligt of al aan de gang is, of omdat de verdien capaciteit op bijvoorbeeld grond nagenoeg nul is of in ieder geval van een volstrekt andere orde dan wat je in de Randstad ziet, met Amsterdam als uitschieter.

Kleinere gemeenten hebben ook veel minder flexibiliteit in hun organisatie dan grotere gemeenten om probleem op te pakken en aan te pakken, en de financiële impact van een noodzakelijke jeugdzorg- of Wmo-voorziening, is in een kleine gemeente vele malen groter dan in een grote gemeente. Voordat ik wethouder werd, was ik directeur van een grote zorginstelling in Amsterdam, Amstelveen en Diemen. Toen wij op een gegeven moment een voorziening gingen extramuraliseren — de mensen kwamen in een wijk te wonen — zei de wethouder van Diemen tegen mij: door jou extramuralisering is mijn jaarbudget in één keer helemaal op. Het ging om 15 bewoners. Kleinere gemeenten hebben dus gewoon minder flexibiliteit in hun organisatie en in hun zijn dan grotere gemeenten.

Bovendien ligt het juist voor de hand om als landelijke overheid te investeren in die gebieden buiten de Randstad waar men snakt naar de kansen en mogelijkheden die men soms ook in het westen gewoon wel heeft. Ook daar moeten we niet alleen kijken naar extra geld voor de gemeenten als totaal — maar dat is iets wat onderhandeld gaat worden in een regeerakkoord — maar ook naar de verdeelcriteria en daarmee de verdeling over het land. Geen misverstand: ik zei dat de taakstelling die gekoppeld was aan de drie decentralisaties niet realistisch is gebleken. Ik was indertijd bestuurslid van de VNG als wethouder van Amsterdam. Sterker nog, mijn fractievoorzitter was voorzitter van de VNG in die tijd. Niet alleen wij beiden, maar een groot deel van de gemeenten waren voorstander van die decentralisaties. Ik kan mij echter nog wel herinneren — dat is het derde punt dat hierbij speelt — dat wij in november te horen kregen wat de uitslag was van het Eerste Kamerdebat dat werd gevoerd over een wet die per 1 januari inging. Ook daar moet je wel naar kijken, bijvoorbeeld ook in het licht van toekomstige wetgeving. Geef gemeenten ook gewoon voldoende tijd. Ik wist indertijd in maart niet voor welke groepen mensen ik vanaf januari — en dan bedoel ik niet de in de toekomst gelegen januari — verantwoordelijk was.

Maar het gaat hier om meer dan alleen het nemen van een besluit over extra geld en een andere verdeling van de middelen. We zullen ook moeten investeren in de lokale overheid, de raden beter ondersteunen in hun werk, extra faciliteren en ook opleidingsmogelijkheden bieden. Ook politieke partijen spelen daar een belangrijke rol in. Ik meen dat de heer Koole ook al refereerde aan de rol en de positie van volksvertegenwoordigers op gemeentelijk niveau. Wij zullen die positie met elkaar als overheden, als politieke partijen, ook in de manier waarop we daarover spreken, moeten opwaarderen. Opwaardering van de lokale volksvertegenwoordiger en haar of hem veel beter in positie zetten.

We zullen ook moeten investeren in ambtelijke organisaties. Dat vraagt ook moed van lokale bestuurders. Ze zullen regelmatig een besluit moeten nemen dat ze zaken niet meer op gemeentelijk niveau kunnen oplossen en dus regionaal moeten gaan kijken. En ja, dat gebeurt natuurlijk al, niet alleen in de jeugdzorg, de Wmo en het arbeidsmarktbeleid. De heer Koole kwam net met een hele lange opsomming van de bestuurlijke spaghetti die wij in Nederland kennen. Overigens een term bedacht door de VVD'er Mark van der Horst in zijn boek uit 2006. Door die spaghetti weten wij in ieder geval als bestuurders nauwelijks waar we moeten zijn. Als gemeenteraadslid ben je helemaal de weg kwijt, laat staat dat een burger nog snapt met welke vraag hij bij welke regionale samenwerking moet zijn. Daar moeten we echt wat mee gaan doen.

Op sommige puntjes is het opgelost, althans is het voor een deel opgelost. Bijvoorbeeld in de metropoolregio's zien we dat er onderdelen zijn waar er sprake is van democratische legitimatie, bijvoorbeeld dat er raden zijn gevormd, samengesteld uit raadsleden uit de onderliggende gemeenten.

De heer Koole (PvdA):

Nu mijn naam een paar keer is gevallen, moet ik natuurlijk wel interveniëren, ondanks de oproep van de voorzitter om dat niet te vaak te doen. Ik wil de heer Van der Burg toch iets vragen. Hij zegt dat de positie van de raadsleden moet worden opgewaardeerd. Ze moeten in positie worden gebracht. Wat stelt hij zich daar concreet bij voor? "Meer ondersteuning" wordt altijd gezegd. Dat is op zich goed, maar ik zou het bijna een makkelijk lapmiddel willen noemen. Je zet er wat extra ondersteuning bij en dan denk je dat het is opgelost. Extra ondersteuning moet ook. Versterking van de griffie moet bijvoorbeeld ook. Maar moet het niet gewoon zodanig zijn dat de raadsleden ook de bevoegdheden en de vrijheid hebben om ook autonome besluiten te nemen en niet gedwongen worden tot bepaalde besluiten door een informatieachterstand, bijvoorbeeld over de regionale samenwerking, waardoor ze daar niets meer over te zeggen hebben? Is het probleem niet veel groter dan de heer Van der Burg schetst? En wat bedoelt hij dan precies met "in positie brengen" en met "het versterken van de positie van de raadsleden"? Waar denkt hij dan aan?

De heer Van der Burg (VVD):

Dat is breed. We gaan binnenkort in tweede termijn het debat voeren over het initiatiefwetsvoorstel Van den Bosch/Van der Molen, wat bijvoorbeeld gaat over voorzitters van buiten, waarmee we kleinere raden en kleinere fracties

ontlasten. In de eerste termijn daarvan hebben wij met elkaar gezegd dat het debat veel breder gevoerd moet worden. Het kan dus gaan om extra uren die je aan kleinere raden geeft of om het aanpassen van de vergoeding. Het gaat over de ondersteuning van de griffie, want we zien inderdaad een steeds groter verschil ontstaan tussen het systeem dat de bestuurder ondersteunt en het systeem dat de controleur van de bestuurder ondersteunt. En daar zullen we toch echt wat mee moeten. Die discussie hoort niet alleen thuis aan de overkant en wordt niet alleen daar vandaag en de komende tijd gevoerd, maar vertaalt zich ook naar het gemeentelijk en provinciaal niveau. We moeten raadsleden echt meer ondersteunen opdat ze hun werk kunnen doen, anders redden ze het niet, tegenover de collectieve macht aan bestuurlijke kant. Dat is een brede discussie die verder gaat dan alleen hier, maar die we wel met elkaar moeten voeren.

De heer Koole (PvdA):

Ik dank de heer Van der Burg dat hij die ondersteuning wil versterken tegenover dat conglomeraat van bestuurlijke macht. Waar ik bang voor ben, is dat we zeggen: er zijn een heleboel problemen — ik heb ze ook in mijn bijdrage proberen te schetsen — en dat we dan wat extra ondersteuning leveren aan die raadsleden en denken dat we daarmee klaar zijn. Het is toch veel fundamenteeler! Een probleem wat ik bijvoorbeeld benadrukt heb, is de regionalisering. Die lappendeken, dat ratjetoe. Misschien zijn er nog meer partijgenoten van de heer Van der Burg die nog mooiere termen hebben verzonnen. Dat is voor raadsleden ondoenlijk. Hoe goed je ze ook ondersteunt: als je niet tegelijkertijd het probleem van die regionalisering aanpakt, dan zul je nooit bereiken wat je zou willen bereiken, namelijk effectieve democratische legitimatie en controle op lokaal niveau.

De heer Van der Burg (VVD):

Hierover zijn we het volledig eens, meneer Koole. Maar los van het feit dat we iets moeten doen met al die regioverbanden die u net zo mooi in uw opsomming had staan, moeten we ook gewoon de positie van raadsleden versterken in wat ik bijna "hun reguliere raadswerk" zou noemen, dus niet regionaal, maar gewoon lokaal. Maar u heeft helemaal gelijk. Ik kan het rijtje niet eens meer herhalen dat u heeft genoemd, maar het is een te grote lappendeken, niet alleen qua aantallen, maar ook qua bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De voorzitter:

Meneer Koole, derde.

De heer Koole (PvdA):

Dan constateer ik inderdaad dat het ondersteunen van raadsleden een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde is, want er moet veel meer gebeuren. Ik constateer ook dat de heer Van der Burg het ermee eens is dat er moet worden ingegrepen in die lappendeken van regio's, wil het voor de raadsleden nog te behappen zijn.

De heer Van der Burg (VVD):

U zoekt een verschil tussen u en mij, maar dat is er niet, want ik ben het met u eens.

De voorzitter:

Vervolgt u uw betoog.

De heer Van der Burg (VVD):

Dat geldt ook met betrekking tot die regionale besluitvorming, om daarmee af te sluiten, gezien het debatje van net. Ook de Raad van State zegt daar in zijn rapport van 25 maart jongstleden wat over, namelijk dat er een duidelijkere democratische legitimatie moet komen. Dus nog even los van die lappendeken, moet er ook een democratische legitimatie komen, zegt de Raad van State. Graag hoor ik hierop de reactie van de minister.

Als het gaat om het in positie brengen van raadsleden op lokaal en regionaal niveau, moeten we ook vooral naar onszelf kijken.

De heer Kox (SP):

Collega Van der Burg zegt als zijn laatste woorden: we moeten vooral naar onszelf kijken. Ik ben het daar erg mee eens. Hij geeft nu in zijn betoog aan, als het gaat over de grote decentralisaties, dat onze veronderstellingen niet realistisch zijn gebleken. Gevolg: grote tekorten bij een groot deel van de gemeenten. Als het gaat over die regionalisering, dan hebben we van alles en nog wat opgetuigd, maar controle en toezicht daarop op een democratische manier hebben we niet meer in handen. Maar klinkt dat toch niet net iets te veel als: dat soort dingen overkomen ons allemaal? Nee, wij hebben die dingen zelf bedacht. Wij hebben zelf bedacht om taken van de rijksoverheid naar de lokale overheid te sturen en we hebben zelf bedacht om daar te weinig geld bij te geven. Collega Van der Burg wees er terecht op dat hij destijds in de VNG voor de decentralisatie stemde, en de voorvrouw van de VNG daar destijds heel erg voor was. Haar slogan was toen: als je meer geld hebt, heb je meer macht. Dat klopt ook. Maar vervolgens gaven we wel meer geld, maar niet genoeg. Daardoor zitten de gemeenten sindsdien met problemen opgescheept die we hadden kunnen voorkomen als we destijds niet ontijdig, maar tijdig voldoende in plaats van onvoldoende financiën hadden geleverd voor de decentralisatie.

De voorzitter:

Uw vraag is?

De heer Kox (SP):

Het overkomt ons niet allemaal. We doen het onszelf en vooral ook onze gemeenten en onze burgers aan.

De heer Van der Burg (VVD):

Absoluut, meneer Kox, absoluut. Laat ik een voorbeeld noemen. Het is het huidige demissionaire kabinet, of beter gezegd de coalitie die er toen zat, die heeft besloten het abonnementstarief in te voeren. Daarmee heeft de rijksoverheid de gemeentes met een enorm probleem opgezadeld, met als effect dat mensen met hoge inkomens opeens een gratis huishoudster hadden en dus hun reguliere huishoudster ontsloegen. Dat is gewoon gemeentepolitiekje spelen, wat hier op het Binnenhof gebeurd is. Als het gaat om beleid — daar zijn wij voor en daar is een beleidsdebat ook voor bedoeld — moeten we evalueren om te kijken hoe we

het in de toekomst beter kunnen doen. Dit is ons niet overkomen, dit is door onszelf — ik zeg even "onszelf", maar u had daarin een andere positie dan mijn partij — gerealiseerd. Absoluut met u eens.

De heer Kox (SP):

Het is belangrijk dat we dat constateren in dit debat. Wat er ook gebeurd is in het verleden, we kunnen hier nu naar kijken en moeten daarop handelen. De vraag is: hoe komen we tot een verbetering van de situatie? In mijn spreektekst heb ik aangegeven dat we al heel veel jaren vragen om een integrale visie op de bestuurlijke organisatie en de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Altijd wordt erkend dat dat wel zou moeten, maar we doen het niet. Is de regering, zijn wijzelf, wel in staat om dat te initiëren? Of zou je hiervoor de formule van een staatscommissie kunnen inzetten?

De heer Van der Burg (VVD):

Ik kom straks nog even op systemen terug. Ik sprak net over "de coalitie", lees ook "de VVD", die een fout heeft gemaakt met de invoering van een abonnementstarief binnen de Wmo. Ik heb ook gezegd: de decentralisatie heeft op het gebied van de financiële taakstelling niet gewerkt. Daar was mijn club ook wat meer verantwoordelijk voor dan uw club. Maar laat ik ook een voorbeeld noemen waar "we" verantwoordelijk voor zijn en waar uw club wat meer in positie komt, waar u dus ook naar moet kijken. Want als we decentraliseren, dan decentraliseren we ook. Dan moet het niet zo zijn dat, zodra zich in Ooststellingwerf of in Heerlen een incident voordoet, er meteen op dinsdagmiddag rijen Kamerleden staan om gemeenteraadslidje te spelen en de minister te vragen om hier beleidsontwikkeling op te doen, in gesprek te gaan en zaken op te pakken. Bij decentralisatie hoort ook terughoudendheid van u en mij — ik geef eerlijkheidshalve toe dat dat vaker aan die kant van het Binnenhof dan aan deze kant van het Binnenhof zal zijn — om het ook gedecentraliseerd te laten zijn en niet meer alle 347 gemeentes met extra regels op te zadelen, omdat zich in één gemeente een incident voordoet. Voor dat cultuuraspect kijk ik uw partij ietsje meer aan dan de mijne, als ik naar de gemiddelde dinsdagmiddag kijk. Daarin kunnen we ook een rol spelen met elkaar. Maar u heeft gelijk, zeg ik tegen meneer Kox.

En dan ga ik door, voorzitter, ook gelet op de klok. Dus dan is dit geen reactie meer op de interruptie.

De voorzitter:

Dat is het geval mits ik u daarvoor het woord geef. Eerst geef ik de heer Kox nog gelegenheid voor het stellen van zijn derde vraag.

De heer Kox (SP):

Want dan ga ik ervan uit dat mijn eerste en tweede vraag in het vervolg van het betoog van de heer Van der Burg behandeld worden ...

De heer Van der Burg (VVD):
Precies.

De heer Kox (SP):

Anders stond ik hier zomaar te entertainen, en dat was niet de bedoeling. De bedoeling was om antwoord op de vraag te krijgen of de VVD ook iets ziet in het via een staatscommissie aanpakken van dit buitengewoon ingewikkelde en erg lang slepende probleem.

De heer Van der Burg (VVD):

Daar wilde ik zo op komen, maar dat wilde ik niet doen als zogenaamde reactie op een interruptie, om op die manier stiekem meer tijd voor mijzelf te regelen. Ik vind namelijk wel dat de rijksoverheid een belangrijke taak heeft. Want de rijksoverheid blijft gewoon systeemverantwoordelijke. Als systeemverantwoordelijke — D66 zei er ook het een en ander over — heb je een taak, maar ook de staatscommissie-Remkes zegt er het een en ander over. Zo ligt een aantal verantwoordelijkheden gewoon centraal. Het Rijk waarborgt — u zei het ook al — de minimumnormen en -rechten. Dat is niet hetzelfde als: overal in het land moet het hetzelfde zijn. Dat is wel: het Rijk waarborgt de minimumnormen en -rechten. Twee: het Rijk zorgt voor toereikende financiële middelen, waarvan we kunnen constateren dat dat nu niet of onvoldoende aan de orde is. En het Rijk is verantwoordelijk als er in het stelsel duidelijke fouten of tekortkomingen liggen. Daar ligt meteen een link met een vraag van de heer Kox. Dat er fouten moeten worden hersteld in wetten die functioneren, kun je wellicht voorkomen door ook een proceswet te hebben die aan de voorkant ligt. Die proceswet — daar refereer ik maar even aan — wordt ondersteund door de staatscommissie om zo te komen tot een wet op de decentralisaties. Daarmee kun je op een procesmatige manier voorkomen dat je moet gaan herstellen. Ik ben dus niet zozeer voor een nieuwe staatscommissie of een variant daarop. Ik zeg: laten we nu gewoon eens een goed debat met elkaar gaan voeren over de adviezen van de staatscommissie-Remkes, die er al liggen. Daarbij vind ik een wet op de decentralisaties een goed instrument.

Gezien de tijd kom ik op een aantal punten die meer in de toekomst liggen. We hebben het over decentralisaties, maar formeel gaat het hier natuurlijk ook over de rol van Rijk versus lokale overheid. Er ligt ook op nationaal niveau nog best wel een flink aantal opgaven. Toevallig raken die voor een deel ook aan deze minister. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de woningbouwopgave die er ligt. Ik denk daarbij aan de NOVI, een uitermate belangrijk instrument in het kader van de toekomstige Omgevingswet om de kaders te stellen. Daarin zal deze minister, ik zou bijna zeggen, regisseur en producent moeten zijn. Maar ook als we weer te maken krijgen met toekomstige decentralisaties, zie ik een belangrijke rol voor deze minister. Want BZK hoort ook gewoon de hoeder te zijn van de decentralisaties en van de gemeentes. In die zin hoort ze een zeer belangrijke rol te hebben. Zonder de handtekening van de minister van BZK zou je eigenlijk geen decentralisaties moeten hebben.

Dan taakdifferentiatie, ook al door een aantal mensen genoemd. Ook daarop wil ik graag de reflectie van de minister. Want wij behandelen iedereen in dit land gelijk. Dat klinkt heel erg mooi, maar als het gaat om gemeentes, dan is niet iedereen gelijk. Waarom niet meer kiezen voor taakdifferentiatie, ook als een oplossingselementje als het gaat om het gebrek aan democratisch gehalte in de regionalisering? Ook daarvoor vraag ik de aandacht van de minister en een reactie daarop.

Tot zover, voorzitter, gezien de tijd.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van der Burg. Dan is nu het woord aan de heer Verkerk namens de fractie van de ChristenUnie.



De heer **Verkerk** (ChristenUnie):

Voorzitter. Op 21 januari 2020 had de commissie voor VWS een mondeling overleg met minister De Jonge over de decentralisaties in de langdurige zorg en de jeugdzorg. In het overleg werd onder andere gesproken over de architectuur van die decentralisaties. Dat overleg heeft mede geleid tot het debat van vandaag. De fractie van de ChristenUnie zou graag bij deze lijn willen aansluiten en zich willen concentreren op de vraag over de architectuur, om dat woord toch maar even te gebruiken. Het gaat om de volgende vragen. Wie is verantwoordelijk voor wat? Hoe kom je tot een beter ontwerp? En hoe geef je de democratische controle vorm? Uiteindelijk gaat het daarbij om de vraag naar het huis van Thorbecke.

Voorzitter. Ik ga graag even kort terug in de geschiedenis. In 1856 werd in een goede familie in Philadelphia Frederick Winslow Taylor geboren. Als kind was hij geobsedeerd door natuurkundige en wiskundige vraagstukken. Als hij bijvoorbeeld naar school ging, dan experimenteerde hij continu met zijn benen om uit te vinden welke stapgrootte nodig was om met minimale energie de grootste afstand op de meest snelle wijze af te leggen. Deze obsessie bracht hem er uiteindelijk toe om ook organisaties op een wetenschappelijke wijze te ontwerpen en te managen. In zijn gedachte hadden managers en uitvoerders een eigen taak. Managers moesten denken. Zij moesten zeggen: zo en zo moet het werk gebeuren. Medewerkers op de werkvloer moesten het alleen maar uitvoeren. Taylor zou dan ook bekend worden als de vader van het scientific management. Taylor geloofde niet in mensen, maar in systemen. Zo schreef hij: in the past the man has been first; in the future the system must be first. De invloed van Taylor op de westerse samenleving kan niet overschat worden. Zijn concepten hebben vele generaties van leidinggevendenden gevormd, ook in de overheid. Onder zijn invloed ontwikkelden overheden zich tot organisaties, waarbij de hogere overheden bepaalden hoe de lagere overheden moesten werken en hoe ze dat allemaal precies moesten doen.

Pakweg een halve eeuw later gebeurde er iets bijzonders. In 1951 deden de Britse onderzoekers Eric Trist en Ken Bamforth van het Tavistock Institute in Londen een ontdekking die de organisatiekunde op haar grondslagen deed schudden. In het plaatsje Durham vonden ze een organisatiestructuur die gebroken had met de principes van Taylor. Het was een organisatiestructuur die meer bottom-up was vormgegeven en waarin mijnarbeiders — het ging om een mijn — veel meer ruimte hadden om zelf de beslissingen te nemen die ze nodig vonden. Het gevolg was een hogere productie en een lager ziekteverzuim.

Voorzitter. Ik kom tot het debat van vandaag. Als je in grote lijnen denkt, dan kun je de decentralisaties karakteriseren als een transitie van Taylor naar Durham, van top-down naar bottom-up, van bureaucratie naar participatie, van uitvoeren naar denken, ook op de werkvloer. Als je in grote

lijnen denkt, dan stond voor de transitie het systeem centraal en na de transitie de medewerker, in dit geval de ambtenaar die contact heeft met de burger.

In voorbereiding op dit debat heb ik een aantal gesprekken gevoerd met mensen in mijn eigen provincie, Limburg. Met toestemming van de betrokkenen deel ik twee verhalen.

Het eerste verhaal gaat over de jeugdzorg. Er wordt geconstateerd dat de gemeenten weinig zorginhoudelijke kennis hebben van de jeugdzorg. Er zijn ook grote problemen met het inkopen, zeker van specialistische zorg. Daarnaast zijn er veel indirecte kosten door een explosie van aanbieders en een versnipperd contractbeheer. Verder zijn de gemeenten wel verantwoordelijk, maar kunnen ze uiteindelijk weinig grip krijgen op het gehele proces. Het tweede verhaal gaat over het beleid rond corona. In de Provinciale Staten van Limburg is er een discussie geweest over het beleid van de veiligheidsregio's. Mede gezien enkele provinciale dossiers zijn deze regio's uitgenodigd om in gesprek te gaan met de Staten over het gevoerde beleid. Dat bleek een moeizaam proces. Uit dit alles bleek dat de samenwerking tussen bestuursseenheden niet vanzelfsprekend is en dat de democratische controle van regionale structuren ook niet vanzelfsprekend is.

Deze verhalen kunnen eindeloos aangevuld worden met verhalen uit andere domeinen en andere provincies. In beide verhalen speelt de vormgeving van verantwoordelijken een grote rol. In het eerste verhaal gaat het om de vormgeving binnen het domein en in het tweede verhaal over de samenwerking tussen de verschillende bestuursseenheden en de democratische controle daarop. Op beide punten wil ik nader ingaan.

Voorzitter. Na de ontdekking van de Durham-case is er veel gebeurd. De breuk met het taylorisme werd geconsolideerd en deze nieuwe manier van werken werd theoretisch onderbouwd en later aangeduid als "de participatieve organisatie", de "democratische organisatie" of, in Nederland in de jaren zestig en zeventig, ook als "het nieuwe werken". Een van de kerninzichten van deze nieuwe manier van organiseren is dat problemen op de werkvloer vaak veroorzaakt worden door foute beslissingen van de structuur aan de top van de organisatie. Populair uitgedrukt: als een ambtenaar geen goede jeugdzorg kan garanderen, dan ligt de oorsprong van dat probleem bij de hoogste baas c.q. de minister of de staatssecretaris. In de discussienota Zorg voor de toekomst wordt deze verantwoordelijkheid erkend, maar opvallend is dat in die nota de focus ligt op, wat ik maar even noem, horizontale problemen in de zorg: de samenwerking binnen de regio en de coördinatie tussen de domeinen. Er wordt weinig aandacht gegeven aan wat ik maar even de verticale problemen wil noemen. Welke bestuurslaag is verantwoordelijk voor wat? Een belangrijke richtlijn voor die nieuwe manier van organiseren is dat de hogere bestuurslaag de problemen moet oplossen die een lagere bestuurslaag niet kan oplossen. Of denkend in het huis van Thorbecke: wat de gemeente niet kan, moet de provincie doen en wat de provincie niet kan realiseren, moet het Rijk doen.

Het opvallende was dat mijn gesprekspartners juist veel aandacht hadden voor die verticale problemen rond de jeugdzorg en ook oplossingen aandroegen voor hoe je die verticale problemen zou kunnen oplossen. Het gaat mij hier uiteraard niet om de details van de oplossingen. Erkent de

minister deze verticale problematiek? Kan zij toezeggen dat bij discussies over decentralisatie, bijvoorbeeld met betrekking tot de jeugdzorg, ook deze verticale problematiek in kaart wordt gebracht en dat er oog komt voor ook verticale oplossingen? Hoe ziet zij haar rol hierin? Voorgangers — ik denk aan de heer Koole, de heer Van der Burg en allerlei anderen — hebben terecht al veel nadruk gelegd op de rol van de minister van Binnenlandse Zaken hierin.

Voorzitter. Ik kom tot het tweede verhaal: de samenwerking tussen bestuurseenheden en de democratische controle. De bestuurskundige Van den Berg en de politicoloog Lelieveldt constateren in een publicatie van het Montesquieu Instituut, getiteld "Zo kan het wél", dat het Nederlandse bestuur een lappendeken is geworden. Ze schrijven op pagina 29 en 30: "Het Nederlandse binnenlands bestuur, dat op het eerste gezicht overzichtelijk en genesteld vormgegeven lijkt, op basis van het huis van Thorbecke, is feitelijk de afgelopen decennia geleidelijk veranderd in een lappendeken van functionele bestuurseenheden. Doordat er van rijkswege geen regie gevoerd is op de regiovorming en regio-indeling konden vakdepartementen elk op hun beurt wetten maken waarin taken naar het lokaal bestuur werden gedecentraliseerd en waarbij telkens weer een aparte regio-indeling ontstond."

Ik geef enkele getallen, een vergelijkbaar rijtje als dat van de heer Koole. We hebben landelijk 42 jeugdzorgregio's, 32 zorgkantoorregio's, 29 omgevingsdiensten, 25 GGD-regio's, 25 veiligheidsregio's. Als ik goed tel, moet ik nog meer dan 40 andere regio's kunnen noemen, allemaal met andere aantallen. Sommige regio's of diensten vallen prachtig binnen de grenzen van de provincie, andere vallen in meerdere provincies. Sommige regio's en diensten zijn congruent, dat wil zeggen, ze hebben dezelfde grenzen, maar andere zijn dat niet.

De onoverzichtelijkheid en de complexiteit van deze regionale structuren doet ernstig afbreuk aan de slagkracht van de regio's. Het gaat sterk om de samenhang daartussen, maar ook doet zich een groot democratisch probleem voor. Veel van deze regionale structuren bestaan uit gemeenschappelijke regelingen, waarbij de democratische legitimatie moet komen van de afzonderlijke gemeenteraden. In de praktijk komt dat moeilijk uit de verf.

Voorzitter. Ook hier is sprake van de hele fundamentele vraag naar de organisatie van verantwoordelijkheden, niet alleen verticaal, maar ook horizontaal. Dan is de vraag hoe je dit soort structuren, als je ze nodig hebt, zou moeten organiseren, gegeven de systematiek van het huis van Thorbecke, waarin Rijk, provincies en gemeenten de belangrijkste verdiepingen vormen. Heeft de minister zicht op de verschillende vormen van regiovorming en regio-indelingen die er in Nederland zijn? In hoeverre is het wenselijk dat er meer uniformiteit in regiovorming en regio-indeling komt? Op welke wijze kunnen dit soort regionale activiteiten democratisch gecontroleerd worden? Welke rol kan of moet de provincie daarin spelen? En welke rol wil of moet de minister daarin spelen?

Voorzitter. De intentie van de transitie was om ambtenaren op de werkvloer de ruimte te geven om maatwerk te leveren, en het doel van de regionale structuren was om de regio's te laten bloeien. Die intenties zijn niet, nog niet of nog niet ten volle gehaald. Als het kerninzicht van de nieuwe manier van werken waar is dat problemen op de werkvloer

vaak hun oorsprong vinden in de top van de organisatie, dan zegt dit kerninzicht iets over de verantwoordelijkheden van de betrokken ministeries. Daar zit het fout.

Maar dan zegt het ook iets over de controlerende taak van dit huis. Dit huis, de Eerste Kamer, heeft het laten gebeuren, om het maar even zo uit te drukken. Het zou kunnen zijn dat ook met betrekking tot deze problemen de titel van het boek van Jesse Frederik over de toeslagenaffaire actueel is: Zo hadden we het niet bedoeld.

Voorzitter. Meer ruimte voor lagere overheden betekent ook dat meer maatwerk geleverd kan worden, voor de individuele burger en voor de verschillende regio's. De andere kant van de medaille is dat er verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten, regio's en provincies. Meerdere collega's hebben daar al de aandacht op gevestigd.

Het is de verantwoordelijkheid van de systeemverantwoordelijken om te voorkomen dat die verschillen niet leiden tot grotere tegenstellingen in de samenleving en uiteindelijk ook niet tot rechtsongelijkheden, met recht en vrede als belangrijke publieke waarden. Ik wil daarbij aansluiten bij het verhaal van de heer Van der Voort. Hoe wil de minister dat voorkomen? En hoe ziet zij haar eigen coördinerende taak daarin?

Voorzitter. Ik kom tot een afronding. De fractie van de ChristenUnie is van mening dat het huis van Thorbecke de basis moet blijven voor de bestuurlijke inrichting van Nederland. De inrichting dient primair te gebeuren langs de lijnen van Rijk, provincie en gemeente. Langs die lijnen kan de democratische controle effectief vormgegeven worden.

Voorzitter. Het gaat om — ik verwijs naar mijn historische inleiding — structuren waarin gebroken wordt met de principes van Taylor. Uiteindelijk gaat het om een dienstbare overheid, een overheid die dichtbij haar burgers staat en die hun bloei voor ogen heeft. Het gaat erom dat de mens centraal staat en niet het systeem. Ik kom terug op de verhalen uit Limburg. Het gaat om de ouder die goede zorg voor zijn of haar kind nodig heeft. Het gaat om de provincie en veiligheidsregio's die beide de veiligheid met betrekking tot corona optimaal willen vormgeven. Onze fractie ziet uit naar de reactie van de minister.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Verkerk. Dan geef ik het woord aan de heer Van der Voort namens de fractie van D66.

De heer Van der Voort (D66):

Ik zou graag nog wat verheldering willen van meneer Verkerk over de regio's. U zegt dat er allerlei regio's gevormd zijn op allerlei manieren. We hebben de GGD-regio's, de veiligheidsregio's en nog een heleboel andere. Die zijn natuurlijk niet voor niks ontstaan. Blijkbaar is er een noodzaak om met elkaar een regio te vormen om een probleem op te lossen dat niet op provinciaal of op gemeentelijk niveau kan worden opgelost. Hoe ziet meneer Verkerk — en de ChristenUnie — de toekomst daarvan? Moeten die coûte que coûte onder provincies gaan vallen? Moeten die terug naar gemeentelijk niveau? Of is er op den duur toch een niveau te ontwikkelen dat de grootte van dit soort

regio's kent, waardoor de provinciale laag uiteindelijk misschien niet meer nodig is?

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 11.49 uur tot 13.31 uur geschorst.

De heer **Verkerk** (ChristenUnie):

Ik denk dat de heer Van der Voort hier een heel belangrijk punt aanraakt. Het eerste wat de ChristenUnie steeds weer benadrukt, is ook de kracht van regio's. We weten uit sociologisch onderzoek dat regio's gaan bloeien als je hun kracht steunt. Je kunt die kracht van bovenaf nauwelijks beïnvloeden, maar die kracht kan wel van onderaf vormgegeven worden.

Het tweede is dat we echt het probleem hebben rond de wildgroei van de regio's. Daar zijn meerdere oplossingen voor mogelijk. Ik kijk bijvoorbeeld naar Zuid-Limburg, waar we bijvoorbeeld twee GGD-regio's, vier jeugdzorgregio's en twee omgevingsdiensten hebben. Ongeveer alles is georganiseerd binnen de regio. Iedereen weet dat er verschillen zijn tussen Noord-Limburg en Zuid-Limburg, niet alleen cultureel, maar ook politiek. Als we ook kijken naar de specifieke problematiek van de oostelijke mijnstreek, dan vragen we extra aandacht. Dan zullen we twee dingen moeten doen. We zullen er a. voor moeten zorgen dat die samenwerking gigantisch goed wordt gefaciliteerd en b. dat er een democratische controle is waarin ook prioriteiten gesteld kunnen worden. Dan kan ik mij voorstellen dat bij een bepaalde vormgeving ook de provincie een grotere rol krijgt in de democratische controle en dat de samenhang tussen de dossiers verbetert. Eén van mijn voorbeelden ging erover dat de samenhang tussen de dossiers verdwijnt.

De **voorzitter**:

Dank u wel. De heer Van der Voort.

De heer **Van der Voort** (D66):

Begrijp ik het dan goed dat u er toch voor pleit dat er nog een laag tussen gemeenten en provincies komt die ook onder democratische controle staat? Of is die democratische controle dan in de provincie belegd? Dat is voor mij niet helemaal duidelijk.

De heer **Verkerk** (ChristenUnie):

Ik heb aangegeven in mijn verhaal over het nieuwe werken dat je ook heel fundamenteel moet nadenken over waar je welke verantwoordelijkheden legt. Er zijn hier meerdere voorstellen gedaan om in de toekomst tot een meer duurzaam bestuurlijk huis van Nederland te komen. Dat kan via een nieuw regeerakkoord, via een sterke minister van Binnenlandse Zaken en het kan eventueel via een commissie. Ik wil daar open over zijn. Voor mij is het van belang dat de regio's en de burgers gaan bloeien, maar dat we ook een goede democratische controle hebben. Als we daar niets aan doen, dan blijven de zaken groeien zoals ze nu groeien.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Dan ga ik in verband met een extra commissievergadering over covidwetgeving om 12.00 uur, waar een aantal van u ook bij moeten zijn, nu schorsen tot na de lunchpauze.