

9

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (33597).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom.

De algemene beraadslaging wordt geopend.



De heer **Litjens** (VVD):

Voorzitter. Voor ons ligt een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen; u gaf het net al aan. Wat wij constateren, is dat dit voorstel voorziet in een aantal aanpassingen die in ieder geval beogen de sturingsmogelijkheden van raden op gemeenschappelijke regelingen op een aantal punten te vergroten. Dat is nodig. Die versterking van de invloed van raden op bijvoorbeeld begroting en jaarrekening van openbare lichamen en gemeenschappelijke organen is een welkome aanvulling, maar ook het in positie brengen van rekenkamercommissies. Het is wat ons betreft een potentiële verbetering van de informatiepositie van gemeenteraden als aan hen dezelfde onderzoeksbevoegdheden als aan rekenkamers worden toebedeeld. Dat is nodig, want uit recente gegevens — ik noem een enquête die onlangs door raadslid.nu onder raadsleden is uitgevoerd — blijkt dat een groot deel van de raadsleden in Nederland zich zorgen maakt over de sturingsmogelijkheden van raden op gemeenschappelijke regelingen. Wat ons betreft is dat iets wat gemeenten zich in eerste instantie uiteraard zelf moeten aanrekenen. Ik ben van mening dat niet overal gemeenteraden en colleges de mogelijkheden voldoende benutten die ze hebben om te sturen en om zich te laten informeren over wat er in de gemeenschappelijke regelingen gebeurt, maar ook om hun vertegenwoordigers in die regelingen met een boodschap op pad te sturen. Het zou echter te gemakkelijk zijn om het alleen maar bij gemeenteraden te leggen. We hebben onlangs gezien dat de VNG constateert dat, waar die Wet gemeenschappelijke regelingen vooral als hulpconstructie voor het lokaal bestuur zou dienen, deze in de afgelopen periode meer als een hoofdstructuur is benaderd, en dat in een tijd waarin steeds meer taken en verantwoordelijkheden op gemeenten afkomen. Dat betekent wat de VVD betreft ook dat er een groot belang ligt bij het breed aandacht besteden aan de manier waarop gemeenteraden en colleges optimaal in positie worden gebracht om die taken op een goede manier uit te kunnen voeren.

Eén mogelijkheid daarvoor is het Begeleidingsprogramma toekomst en versterking lokale democratie, waarin gemeenten samen met minister en beroepsverenigingen van raadsleden, griffiers, wethouders en burgemeesters kunnen optrekken. De VVD zou graag van de minister willen

weten hoe hij daartegen aankijkt en of hij voornemens en bereid is hier de komende tijd de volle aandacht aan te besteden. Het lijkt mij dat de zorg van raadsleden, die zo hier en daar wel wordt geuit, aanleiding genoeg is om dit zeer serieus en gedegen op te pakken.

Een belangrijk punt in dit wetsvoorstel is de invoering van de al lang door gemeenten gewenste bedrijfsvoeringsorganisatie. Dat is een nieuwe samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid en een ongeleed bestuur, een vorm waarvan gemeenten al lang geleden hebben aangegeven daar behoefte aan te hebben. Het is een eenvoudige vorm van samenwerking voor taken die doorgaans een hoog bedrijfsmatig en uitvoerend karakter hebben. Daarbij wordt gedacht aan taken als groenvoorziening, invoering van belasting en dergelijke. Uit het wetsvoorstel blijkt ook duidelijk dat de intentie van de reikwijdte van die bedrijfsvoeringorganisatie op uitvoerende taken gericht is. Dat die reikwijdte niet wettelijk is afgebakend, is te begrijpen. Uit eigen ervaring kan ik zeggen dat er zelden uitvoerende taken zijn waar helemaal geen beleid bij komt kijken. Ook bij taken als afvalinzameling komt beleid om de hoek kijken — dat wordt dan vaak uitvoeringsbeleid genoemd — en de grens tussen een echte beleidskeuze en uitvoeringsbeleid is niet altijd zwart-wit aan te geven. De VVD gaat ervan uit dat ook in dit geval de gemeenten zelf zich bewust zijn van de noodzaak om echte beleidskeuzes door de gemeentelijke politiek te laten maken, en niet door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling of een openbaar lichaam. Ook bij gewone gemeenschappelijke regelingen maken gemeenteraden dat onderscheid gelukkig al vaak, zo hebben wij de afgelopen tijd gemerkt.

Wij hebben er vertrouwen in dat gemeenten als eerste belang hebben bij een goede kosteneffectiviteit van een organisatie. Ook zaken als transparantie en integriteit, horen op de agenda. Wij zien dat ook terugkomen in amendementen van de heer Schouw. Die doen sympathiek aan en leggen de vinger wat dat betreft op de zere plek. Volgens de VVD zijn gemeenten vooral zelf verantwoordelijk om die onderwerpen een serieuze plaats op de politieke agenda te geven. Daarbij is het wel noodzakelijk dat de komende jaren flink geïnvesteerd wordt in gemeenten en in de wijze waarop gemeenten met gemeenschappelijke regelingen omgaan. Dat maakt het antwoord van de minister op de vraag of hij bereid is om stevig te trekken aan dat begeleidingsprogramma, des te belangrijker.

Samenwerkingsverbanden zullen altijd nodig blijven, al is het alleen maar omdat er altijd taken zullen zijn of ontstaan waarvoor de schaal van één gemeente of provincie nu eenmaal te klein is. In de enquête van raadslid.nu werd ook aan de raadsleden gevraagd welke oplossingen er zouden zijn voor het ervaren sturingsgebrek. Het feit dat meer dan de helft van de ondervraagden aangaf gemeentelijke herindelingen als een deel van een oplossing te zien, geeft ons in ieder geval het vertrouwen dat ook de noodzaak tot opschaling naar een niveau waarop adequate dienstverlening kan worden geboden, tussen de oren van veel raadsleden zit. Dat biedt wat ons betreft vertrouwen voor de toekomst.



De heer **Schouw** (D66):

Mevrouw de voorzitter. Het is heel bijzonder dat wij een dag na de gemeenteraadsverkiezingen komen te spreken

over een wetsvoorstel dat ten minste een relatie heeft met de lokale democratie. Voor mijn fractie staat het belang van de burger, de inwoners van de deelnemende gemeenten voorop. Effectieve inspraak op basis van een goede informatiepositie is daarbij het uitgangspunt. Gemeenschappelijke regelingen kunnen nuttige verbeteringen van de bestuurskracht inhouden en zijn heel vaak onontkoombaar omdat je iets bovenlokaal moet regelen, maar ze hebben ook de neiging om een moloch te worden wegens de getrapte controle en de versnippering van inspraak. Als wij niet uitkijken — de heer Litjens zei dat treffend — worden gemeenschappelijke regelingen dadelijk de hoofdstructuur in plaats van de hulpstructuur. Daar moeten wij als medewetgever heel erg voor waken.

Wij hebben een interessant en boeiend wetsvoorstel voor ons liggen met een aantal prima aanpassingen. Alleen, de grote vraag is natuurlijk of die aanpassingen voldoende en adequaat zijn. Mijn fractie vindt dat op onderdelen nog niet het geval. Ik heb daarom een aantal verbetervoorstellen ingediend. De minister heeft daar kennis van kunnen nemen. Ik ben benieuwd naar zijn reactie, maar ik zal nog een paar dingen toelichten.

Allereerst kom ik op verslaglegging en evaluaties. De tijdelijkheid van gemeenschappelijke regelingen heeft de voorkeur. Het is een hulpstructuur. Die moet je dus niet structureel maken. Al speel je maar in gedachten met die tijdelijkheid, dat dwingt tot een goede evaluatie van zo'n hulpstructuur, van een uitvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijke orgaan bij de deelnemers. Ik had graag in de wet een zuivere rol in zo'n bepaling willen aanbrengen, maar dat zou ook weer een onnodige beperking kunnen zijn en heel veel onzekerheden in de hand werken. Daarom heb ik ervoor gekozen om in de regeling op te nemen om de regeling jaarlijks verplicht op een aantal hoofdpunten te evalueren en heel actief een verslag daarover aan de deelnemers te sturen, waarbij elementen als kosteneffectiviteit, activiteiten rondom het bevorderen van de integriteit van het bestuur en de betrokkenheid van de deelnemende gemeenten vaak worden getoetst.

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

Ik heb een vraag ter verduidelijking. In het amendement op stuk nr. 13 wordt inderdaad een vijfjaarlijkse evaluatie voorgesteld. Is daarmee bedoeld vijf jaar na de regeling? In de memorie van toelichting lijkt het alsof het vijfjaarlijks, dus elke vijf jaar, is. Is het één keer na de regeling of elke vijf jaar?

De heer Schouw (D66):

Elke vijf jaar. Dat is de bedoeling van het amendement. Als dat niet helder is, dan wil ik het graag verduidelijken, omdat het dwingt tot een meer principiële evaluatie van deze regeling. Zo kunnen we achterhalen of we deze regeling nog wel nodig hebben.

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

Dan moeten wij even met de minister bekijken of dat klopt. De eerste zin luidt nu namelijk: "uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding wordt geëvalueerd". Het lijkt daardoor een beetje alsof er één keer na het begin wordt geëvalueerd. Daarvoor moeten we misschien even naar de zinsconstructie kijken.

De heer Schouw (D66):

Ja, dat is prima.

De heer Litjens (VVD):

Ik sla aan op wat de heer Schouw zei over de tijdelijkheid van de gemeenschappelijke regelingen. Ik ben blij dat hij de horizonbepaling niet alsnog via amendement heeft voorgesteld. Hoe ziet hij die tijdelijkheid in een gemeenschappelijke regeling voor zich? Ik licht dit toe aan de hand van een veel voorkomend voorbeeld, namelijk huisvuilinzameling. Dat is een tak van sport waarbij in gemeenschappelijkheid arbeidscontracten moeten worden gesloten met medewerkers, kapitaalgoederen moeten worden aangeschaft et cetera. Het ontvlechten of stopzetten van een dergelijke regeling heeft heel forse gevolgen. Hoe kijkt de heer Schouw tegen dat soort praktische problemen aan?

De heer Schouw (D66):

Ik begrijp de vraag heel goed. Het is belangrijk om even te beginnen bij de gemeenschappelijke regeling als hulpstructuur. Dat geldt dus ook voor het ophalen van vuil. Eerst had ik bedacht om automatisch een horizonbepaling op te nemen waarin staat dat een gemeenschappelijke regeling tien jaar en niet langer duurt. Na die tien jaar kijk je of het nog nodig is en als het nodig is, dan stel je haar opnieuw in. Daarvan heb ik afgezien, juist om de praktische redenen die de heer Litjens hier naar voren brengt. Er worden immers investeringen gedaan en dan kun je niet zomaar stoppen. Ik heb gekozen voor een ander model, namelijk elke vijf jaar een verplichte maar goede en degelijke evaluatie, zodat het nut en de noodzaak van die gemeenschappelijke regeling weer ter discussie staat.

De heer Litjens (VVD):

De vraag die dan blijft is of de heer Schouw van mening is dat dit wettelijk ook verplicht moet worden gesteld door middel van een amendement. Ik heb namelijk het idee dat gemeenten dat doorgaans zelf doen en daar ook als eerste belang bij hebben. Hoe kijkt de heer Schouw daartegen aan? De verantwoordelijkheid daarvoor ligt immers bij gemeenten. Ik kan mij ook voorstellen dat die wordt opgepakt. Ik ken weinig gemeenschappelijke regelingen waarbij niet in evaluaties wordt voorzien. Wat voegt het dus toe om dit wettelijk te verankeren?

De heer Schouw (D66):

Vanuit de praktijk verneem ik twee problemen. Het eerste probleem heeft te maken met de impact van die evaluatie. Evaluaties kennen we immers ook in 88 soorten. Is het een wat meer principiële evaluatie of is het een evaluatie die er een beetje door de oogbellen naar kijkt? Dat wordt nu vastgelegd in de wet en daar kunnen anderen rechten aan ontlenuen. Het tweede probleem is dat meerdere gemeenten een rol spelen bij een gemeenschappelijke regeling. De een wil wel degelijk evalueren en de ander heeft daar geen zin in. Zo wordt het eigenlijk heel onduidelijk wat er gaat gebeuren. Als het gewoon in de wet staat, is het helder en kunnen de deelnemers daar ook rechten aan ontlenuen. Als het in de praktijk allemaal fantastisch zou gaan, had ik geen behoefte gehad aan een amendement. Omdat er echter zo verschillend over wordt gedacht en daar allerlei belangen

een rol bij spelen, lijkt het mij goed om het wat meer te objectiveren in de wet.

Een ander punt betreft de bevoegdheden van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Toen ik nog heel klein was, heb ik geleerd dat je moet opletten als mensen zeggen dat politiek over hoofdlijnen gaat. Politiek gaat immers ook over details. Dat zijn vaak strategische details. Ik heb geleerd dat beleidsarm en beleidsneutraal eigenlijk niet bestaan in een politieke arena. Nu ik wat ouder ben, heb ik gelijk gekregen van de Raad van State. Die zegt in zijn opmerkingen over dit wetsvoorstel: beste Tweede Kamer der Staten-Generaal, let op, want er wordt een bedrijfsvoeringsorganisatie ingericht onder de noemer beleidsarm en beleidsneutraal. Maar zelfs de Raad van State begrijpt die termen niet. Ik wil de minister daar dus graag nog wat over vragen. Hoe voorkom je dat door middel van deze toevoeging een sluipe bevoegdheidsverruiming gaat ontstaan bij die regelingen die hier een beroep op doen? Ik doel dan op die bedrijfsvoeringsorganisaties waarbij een ongeleed bestuur is. Dat klinkt chic, maar het komt er in de praktijk natuurlijk gewoon op neer dat de controle vanuit gemeenteraden op een bedrijfsvoeringsorganisatie nagenoeg nul is. Dat wordt onder de noemer beleidsarm verkocht, maar hoe vaak is het al niet fout gegaan met bijvoorbeeld de afvalinzameling?

Om een beetje een gevoel te krijgen over wat de minister verstaat onder beleidsarm en beleidsneutraal leg ik hem een aantal kwesties voor. Is het bepalen van de frequentie voor het inzamelen van afval beleidsarm, beleidsneutraal of een politieke kwestie? Is het bepalen op welke dag het vuil in een bepaalde wijk wordt opgehaald gegeven een bepaalde frequentie beleidsarm, beleidsneutraal of een politieke kwestie? Is het bepalen van hoe vaak het gras in stadsparkjes gemaaid wordt beleidsarm, beleidsneutraal of een politieke kwestie? Ik hoor daar in gemeenteraden vaak hele discussies over. Daar kun je wat van vinden, maar je kunt het volgens mij niet afdoen als beleidsarm. Is het bepalen — hierna houd ik op, hoor — of de nieuwe auto's van de groendienst op diesel, benzine of gas moeten rijden beleidsarm, beleidsneutraal of een politieke kwestie? Het zou niet de eerste keer zijn dat ondanks de goede wil van alle betrokkenen begrippen in de loop van de tijd toch opgerekt kunnen worden. Wij willen dan niet met een bedrijfsvoeringsorganisatie zitten die wel beleidsbevoegdheden heeft, maar geen geleed bestuur. Daarom heb ik een amendement ingediend op stuk nr. 15.

Het derde verbeterpunt is openbaarheid en transparantie. Daar hebben we natuurlijk een wet voor, namelijk de Wet openbaarheid van bestuur. Ik zie in de praktijk echter heel veel klachten ontstaan over de manier waarop die gemeenschappelijke regelingen aankondigingen doen voor vergaderingen, over bijeenkomsten, de toegankelijkheid van de locatie en de manier waarop inspraak en participatie geregeld is. In heel veel gemeenten is er bijvoorbeeld een inspraak- en participatieverordening, maar bij de meeste gemeenschappelijke regelingen kan ik dat niet terugvinden. Dat is jammer, want ze krijgen wel steeds meer taken en bevoegdheden. Dus voorziet het amendement op stuk nr. 11 erin dat die gemeenschappelijke regeling daarin voorziet. Ik schrijf niet voor hoe dat ding eruit moet komen te zien, maar er moet wel iets komen.

Bij openheid hoort ook dat gemakkelijk te vinden is aan welke gemeenschappelijke regeling een gemeente, provin-

cie of waterschap meedoet. Artikel 27 van de Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet al in een verplicht register dat ter inzage beschikbaar gesteld moet worden. Dat blijkt in de praktijk echter nogal problematisch te zijn. Slechts weinig gemeenten hebben dit register online staan. De minister kan erop vertrouwen dat ik dit hoogstpersoonlijk gecontroleerd heb. Het is dus een papieren werkelijkheid waarvan in de praktijk nog maar weinig terecht komt. Daarom roept mijn fractie de minister op om hier wat aan te doen: zou de minister daar iets aan willen doen?

Het vierde punt is de regionale politiekefractievorming. Iedereen hier aanwezig weet dat het Drechtstedenmodel nog het beste is. Ik zal niet aan de Kamer verklappen wie aan de basis stond van dat Drechtstedenmodel. Dat is van alle gemeenschappelijke regelingen het meest gedemocratiseerd, omdat er sprake is van regionale fractievorming. Ik heb de minister daar op verschillende momenten en plekken heel enthousiast over horen praten. Natuurlijk heb ik achter mijn computer gezeten om te bekijken of ik daar ook een amendement voor kon maken. Het bleek echter lastig te zijn om dit overal voor te schrijven. Ik dacht toen: dan kun je altijd nog een motie indienen waarin je de minister oproept om te zoeken naar wegen om dit zo veel mogelijk te stimuleren. Maar misschien hoef ik die motie helemaal niet in te dienen als de minister hier straks wat op reflecteert en bekijkt wat de mogelijkheden zijn.

Conclusie: het is een prachtig wetsvoorstel, maar het zou echt van een 7,5 naar een 9 kunnen gaan als we nog een aantal verbeteringen zouden kunnen realiseren. Ik zie mevrouw Van Toorenborg instemmend knikken. Meestal twijfelt ze een beetje, maar nu lijkt ze echt in te stemmen. Vandaar de amendementen. Ik wil de minister nog één ding vragen. Dat heeft te maken met het toch wel problematische karakter van de gemeenschappelijke regelingen, ook als we dadelijk dit wetsvoorstel aannemen, inclusief de verbeteringen. Er komen namelijk meer taken en bevoegdheden. Hoe verhouden die zich tot de bestuurskracht en democratische kracht van al die lokale democratieën? Volgens mij zijn we daar nog niet op uitgestudeerd. Zou de minister dit in het komende jaar wat in de gaten willen houden, over bijvoorbeeld een jaar willen rapporteren hoe de zaak loopt en met een pakketje of pakket maatregelen komen als daarvoor aanleiding is? Ik geef het de heer Litjens na dat die gemeenschappelijke regelingen een hulpstructuur moeten zijn en geen hoofdstructuur. Volgens mij is dat de kern van de zaak.



Mevrouw Van Toorenborg (CDA):

Voorzitter. Voor ons ligt een nogal technisch wetsvoorstel; echt voor een organisatiewet. Als je doorleest, blijkt het allemaal heel duidelijk te gaan over democratische controle: hoe organiseren we de zaken en hoe houden we er zicht op? Misschien is het wel aardig — de heer Schouw wees daar al op — om hier juist over te spreken op de dag na de gemeenteraadsverkiezingen. Natuurlijk feliciteren wij alle raadsleden van harte met hun zo belangrijke taak, ook ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen. Hun invloed zal met deze wetgeving uiteindelijk worden versterkt. Als je echt kritisch kijkt naar hoe die versterking eigenlijk wordt vormgegeven, lijkt het met name te zitten in het verschuiven van de data van de begroting en de jaarrekening. Hier zit toch wel meer in? Hoe ziet de minister die versterking van

de controle door de gemeenteraden voor zich? Kan de minister daar vandaag nog even over spreken?

De heer Litjens verwees er al naar dat er echt wordt getrokken aan het begeleidingsprogramma, zodat we uiteindelijk echt weten waar we over gaan.

Het is ook heel goed dat de minister zo voortvarend met de controlerende taak, ook van de rekenkamers, aan de slag is gegaan. De gemeenten krijgen in de nieuwe samenwerkingsverbanden immers allerlei taken vanwege de decentralisatie van het sociale domein. Het is dus van groot belang dat juist daarop goede controle kan plaatsvinden door zowel de lokale rekenkamers als de Rekenkamercommissies. We zijn daarom heel erg blij dat de wijzigingen die wij samen met de Partij van de Arbeid hebben voorgesteld, opgepakt zijn. Ik verwijs hierbij naar de nota van wijziging, stuk nr. 7, en naar de nota van wijziging, stuk nr. 9, waarin we echt kijken naar de versterking van het toezicht van de lokale rekenkamers. Dank daarvoor.

De heer Schouw gaf terecht aan dat er nogal iets te zeggen valt over de voorgestelde nieuwe structuur. Dat is eigenlijk niet zo'n zware samenwerkingsvorm. Een en ander wordt juist net een beetje lichter geregeld. De samenwerking moet ook plaatsvinden op het vlak van beleidsneutrale zaken. De heer Schouw richtte zich vooral op groenvoorziening en afval. Ik zou eigenlijk een brutelere in de arena willen gooien. Hoe kijkt de minister aan tegen het op een dergelijke wijze vormgeven van de huishoudelijke verzorging? Dat is er nogal een! Zijn de taken die we daaronder laten vallen nu beleidsneutraal of niet? Ik denk dat dit heel belangrijk is, zeker gelet op de toekomst.

Tot slot zeg ik iets over de vandaag door D66 voorgelegde amendementen. Ze klinken op zichzelf inderdaad heel sympathiek. We moeten even kijken naar die vijf jaar. Invulling geven aan het beleidsneutrale vind ik ook heel verstandig. Hoe kijkt de minister daarnaar? Juist omdat deze wet voortkomt uit een behoefte en door het veld is voorgesteld, lijkt mij dat de minister ons kan toezeggen dat hij met het veld bespreekt hoe een en ander moet worden gezien in de amendementen van D66.

Mevrouw Fokke (PvdA):

Voorzitter. We spreken vandaag over de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze wet bestaat sinds 1984. Vanaf het begin is er altijd kritiek op geweest. Ook bracht zij ongemakkelijkheid met zich. De kritiek is dat gemeenten niet rechtstreeks meer beslissen, maar samen met anderen. Hierdoor zou een democratisch gat ontstaan. Toch heeft dit veel gemeenten er niet van weerhouden om voor heel veel onderwerpen een gemeenschappelijke regeling in het leven te roepen. De gemeenschappelijke regeling kan daarbij geen doel op zichzelf zijn. Zij is een noodzakelijke hulpstructuur voor de gemeente.

Over de inhoud van het voorliggende voorstel is mijn fractie positief. Het is goed dat veel overgangsrechtelijke voorzieningen in de Wet gemeenschappelijke regelingen nu permanent worden gemaakt. Ook de bedrijfsvoeringorganisatie die in het leven wordt geroepen, is een goede zaak. De keuze uit een zware constructie met een meerlaags bestuur of een lichte constructie zonder rechtspersoonlijkheid is vaak te beperkt. Gemeenten geven aan, voor veel beleids-

neutrale thema's wel rechtspersoonlijkheid, maar geen meerlaags bestuur nodig te hebben. Dat nu gehoor wordt gegeven aan een brede wens uit gemeenteland, stemt mij dan ook tevreden.

Een andere belangrijke wijziging is de versterking van de positie van de gemeenteraad ten opzichte van de samenwerkingsverbanden. Zo wordt de termijn verlengd waarbinnen gemeenteraden een zienswijze op de begroting en de jaarrekening kunnen indienen. Ook kan de gemeenschappelijke regeling niet langer een bestuurscommissie instellen zonder toestemming van de raad en wordt de bevoegdheid van het algemeen bestuur over de wijziging van de gemeenschappelijke regeling begrensd. De vraag is echter of het voorstel ver genoeg gaat. Ook de recente enquête van Raadslid.nu toont aan dat raadsleden wel degelijk kritiek hebben op de figuur van de gemeenschappelijke regeling, maar uiteindelijk wel ervoor kiezen. Een grote meerderheid geeft aan dat gemeenschappelijke regelingen nodig zijn voor hun eigen gemeenten omdat zaken daarmee efficiënter en effectiever kunnen worden uitgevoerd. Wat de PvdA-fractie betreft, gaan we met de kritiek van raadsleden aan de slag. Het is belangrijk dat we de positie van gemeenteraden versterken. Zij zijn immers democratisch gekozen en leggen verantwoording af aan de burger. Daarom moeten we zoeken naar mogelijkheden om het lokale bestuur te versterken. De punten die de minister in het wetsvoorstel heeft gezet, zijn een goed begin, maar de PvdA vindt ze nog niet genoeg. De minister mag wel een paar stappen harder lopen om de gemeenteraden in positie te brengen. Hoe denkt hij bijvoorbeeld over een jaarlijkse gezamenlijke vergadering van deelnemende raden? Is de minister bereid nader met partijen in gesprek te gaan over manieren waarop gemeenteraden meer invloed kunnen krijgen op de gemeenschappelijke regelingen?

De heer Bosma (PVV):

Voorzitter. Wij hebben mogen luisteren naar de emotionele woorden van de heer Schouw over de tijd toen hij klein was en over wat hij allemaal van zijn moeder heeft geleerd, waaronder ook veel politiek inzicht. Toen ik klein was — goed, ik was al een beetje groot — heb ik mijn afstudeerscriptie geschreven over die mooie WGR. Ik zat me eerder af te vragen of ik dat nog op de typemachine heb gedaan, maar het is toch met een krakkemikkige, hijgende Atari-computer geweest. Wij schrijven het jaar onzes Heren 1990. Toen al was er sprake van al die dingen die wij vandaag bespreken. Wij gaan ze vandaag een voor een langs. Mevrouw Fokke gebruikt het woord "ongemakkelijk" als het gaat over het democratische deficit. Dat speelt inderdaad al heel lang en er is geen pasklare oplossing voor. Hierover zijn ook veel nota's geschreven. Wij kwamen ze volop tegen in de memorie van toelichting. Het blijft een bron van voortdurende discussie en van een voortdurend gevoel van ongemakkelijkheid, want ja, wij stemmen voor de gemeenteraden. Dat hebben wij gisteren weer mogen doen. Over de gemeenschappelijke regelingen hebben wij eigenlijk niet veel te zeggen. Ik stel wel vast dat ze steeds belangrijker worden en dat ze tegelijkertijd ook weer onbelangrijker worden. In Amsterdam hebben wij het ROA gehad en in Rotterdam de Rijnmondraad; beide organen zijn juist weer afgeschaft. Er zit een tegengestelde ontwikkeling in.

Ik wil van de minister graag het totaalplaatje zien. Gisteren hebben de voorzitter en ik in onze mooie hoofdstad mogen stemmen voor wat tegenwoordig de "bestuurscommissies" heten, voorheen de "stadsdeelraden". Ik laat in het midden of ik dat ook daadwerkelijk gedaan heb; het antwoord luidt: nee. Deze bestuurscommissies gaan dus over de stoeptegel om de hoek, de gemeenteraad gaat over de iets grotere stoeptegels en de WGR gaat over weer grotere tegels. Voorts is er de provincie, maar die gaat in het geval van onze mooie hoofdstad wellicht richting de megaprovincie. Op provinciaal niveau zien wij dus een schaalvergroting, terwijl de WGR oorspronkelijk was bedoeld voor allerlei taken van gemeenten die een beetje tussen tafellaken en servet in zaten. Nu wordt naar een soort megaprovincie overgegaan, die wellicht ook nog zwaardere taken krijgt. De minister praat hierover met onder anderen de heer Remkes. Wij gaan ook toe naar de landsdelen. Hoe verhoudt dit hele verhaal zich tot elkaar? Ik wil wel iets meer horen over die hele rits. Een bestuurscommissie die geen stadsdeelraad meer is, maar nog wel veel moet doen en waarvoor je nog steeds mag stemmen, dan de gemeenten en verder nog de hele rits tot en met de landsdelen. Ik wil wel eens horen wat het totaalplaatje is van de minister.

Aanpassingen in deze wet zijn natuurlijk logisch. De dualisering moest natuurlijk ook zijn gevolgen hebben voor de WGR. Hetzelfde geldt voor de Rekenkamercommissies. In potentie kunnen die zich verbeteren. Ik stel vast dat veel Rekenkamers in de praktijk zeer passief zijn, terwijl ze natuurlijk veel actiever en pro-actiever zouden moeten optreden. Ik hoop dat ze dat ook gaan doen. Het democratisch deficit heb ik reeds genoemd. Ik hoor graag van de minister wat hij ervan vindt.

Ik sta even stil bij die bedrijfsvoeringorganisaties. Dit is weer een mooie nieuwe kreet in het openbaar bestuur. Zij worden een rechtspersoon en dat is ook weer een heel nieuwe figuur. Dit klinkt allemaal heel logisch: groenvoorziening, afval, salarisbetaling. Het klinkt inderdaad alsof het sec om beleidsarme uitvoeringstaken gaat. Ik snap dat allemaal wel. Maar er bestaat de kans dat het allemaal gaat doorgroeien en dat het weer allemaal kleine koninkrijkjes worden. Het is een simpele wet uit de organisatiekunde dat elke organisatie altijd groter wil worden en ook wordt, met als gevolg het ontstaan van nog meer taken en van het aanstellen van nog meer ambtenaren. Het is een heel logische wet. Mensen en organisaties willen zich belangrijk maken. Wat betekent dit voor de bedrijfsvoeringorganisaties? Gaan die dan toch weer gewoon bedrijfje spelen? Als een gemeente haar salarisadministratie bij zo'n bedrijfsvoeringsorganisatie heeft ondergebracht, is het dan geen logische vervolgstap om die te privatiseren? Dan is het ook weer ver weg bij de gemeenten. Doordat het op afstand gebracht is, ontstaat een democratisch deficit en gaat men op WGR-niveau allerlei koninkrijkjes bouwen, die men vervolgens weer gaat afstoten. Ik wil wel eens van de minister horen of dat in zijn beleving allemaal netjes afgebakend is, of dat het wellicht een in de toekomst voortwoekerend proces is.

Ook hier speelt zich het democratisch deficit af, want beleidsarm, beleidsrijk, uitvoeringstaak: waar begint dat? Hoe vaak halen we het vuilnis op en doen we dat overal? In sommige wijken van de grote steden moet het vuilnis elke dag worden opgehaald. Dat zijn politieke beslissingen. Dat geldt ook voor zaken als salarisuitkering. Het is allemaal politiek. Hoe houdt de burger daar grip op en hoe zit het

met het democratisch deficit en de mogelijkheid tot door-groei?



De heer **Van Raak** (SP):

Voorzitter. Ik ben heel benieuwd geworden naar de scriptie van de heer Bosma over de gemeenschappelijke regelingen. Misschien kan ze aan de Handelingen worden toegevoegd, zodat we er nog eens naar kunnen kijken?

Duizenden raadsleden hebben we gisteren gekozen. Allemaal nieuwe raadsleden, die heel belangrijk werk gaan doen, misschien wel het belangrijkste volkvertegenwoordigingswerk dat we hebben. Toch zullen heel veel raadsleden tot diep in de avond in lelijke zaaltjes zitten met lauwe kopjes koffie en boven hoge stapels papier, om te spreken over beleidskaders en structuurvisies. Ze worden weer een soort volksambtenaar, die nog eens kijkt of alle plannen en cijfers kloppen, terwijl een raadslid een volkvertegenwoordiger zou moeten zijn. Hij moet niet alleen meepraten over de hoofdlijnen, maar zelf onderzoek doen, actie ondernemen, en meepraten en meebeslissen over de details en de uitvoering. Een raadslid dat iets wil weten, moet niet de gebaande paden bewandelen, maar zelf actie ondernemen.

Op dit moment verdrinken raadsleden vaak in de papieren, zeker na de invoering van de dualisering. Bij ons wordt dat "het koekoeksei van professor Elzinga" genoemd. Het is ook een plan uit de koker van de Partij van de Arbeid. Het was de tijd van de vreselijke new management speech. Ook het raadswerk moest worden geprofessionaliseerd. Lokale volkvertegenwoordigers moesten het college op hoofdlijnen controleren en zich vooral niet meer bemoeien met de details en de uitvoering, terwijl dat nu juist de kern is van het raadswerk.

Door de decentralisaties die de minister nu wil doorvoeren, dreigt het raadswerk, het werk van volkvertegenwoordiging, nog meer te worden uitgehold. Gemeenten krijgen straks nieuwe taken op het gebied van zorg en welzijn, ze moeten chronisch zieken ondersteunen en werklozen begeleiden. Tegelijkertijd dreigen diezelfde gemeenten steeds meer uitvoeringskantoren te worden, die minder keuzemogelijkheden hebben vanwege de forse bezuinigingen, maar ook doordat een steeds groter deel van de gemeentelijke taken moet worden uitbesteed aan bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden of aan gemeenschappelijke regelingen. Dat leidt tot nog langere avonden met nog meer kopjes koffie, en nog meer praten over zaken waar de raadsleden nog minder over te zeggen hebben.

Nu ligt er een wetsvoorstel voor weer een nieuwe vorm van een gemeenschappelijke regeling, de bedrijfsvoeringsorganisatie. Het is een mooi scrabblewoord, maar ik denk niet dat mijn vrouw erin trapt als ik dat neerleg. Ik heb het goed bestudeerd en ik heb vooral gezien dat raadsleden minder te vertellen hebben als deze gemeenschappelijke regeling wordt ingevoerd. Ze zijn niet meer aanwezig, en moeten maar afwachten of ze worden geïnformeerd. De minister zegt dat het eigenlijk alleen maar over uitvoering gaat. Ja, daar was het raadswerk voor bedoeld!

De minister noemt ook enkele interessante voorbeelden die al eerder de revue zijn gepasseerd: belastingaanslagen, groenvoorziening, afvalinzameling, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en leerlingplicht. Ik sluit mij aan bij die

genoemde voorbeelden. Het is niet beleidsarm, maar juist heel politiek als het gaat om de vraag wanneer waar het afval wordt opgehaald. Dat kan heel belangrijk zijn voor de leefbaarheid van een buurt. Het kan ook heel belangrijk zijn om als raadslid mee te beslissen over het onderhoud van de groenvoorziening. Dit kan belangrijk zijn voor de veiligheid en voor het gevoel van veiligheid. Ook het voorbeeld dat mevrouw Van Toorenborg noemde over de huishoudelijke zorg lijkt mij heel interessant. Hoe gaat deze er nu uit zien? Wie gaat uiteindelijk bepalen of iets louter uitvoering of politiek is? Is de minister het met mij eens dat uitvoering heel vaak politiek is? En als het in een gemeenschappelijke regeling moet, hoe gaat dat dan als raadsleden in de ene gemeente zeggen dat liever niet in zo'n nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie te willen en raadsleden in andere gemeenten zeggen dat wel te willen? Wie gaat bepalen of er dan wel of niet een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt opgericht waarover raadsleden eigenlijk niets meer te vertellen hebben?

De voorzitter:

Was u klaar, mijnheer Van Raak. Als u het kunt afronden ...

De heer Van Raak (SP):

Ik wil graag afronden, want ik ben heel erg benieuwd naar de vraag van de heer Litjens.

De voorzitter:

Wij ook. Gaat u verder. Of was u klaar?

De heer Van Raak (SP):

Ja hoor.

De voorzitter:

Oké.

De heer Litjens (VVD):

Ik heb het ook bestudeerd en ik heb geconstateerd dat het woord in ieder geval niet op een scrabblebord past, want daarvoor is het te lang. Wat mij nu zo verbaast, is dat de heer Van Raak aan de minister vraagt wie erover gaat en wie uiteindelijk de besluiten neemt. Ik zou weleens van de heer Van Raak willen weten wat hij daar zelf als antwoord op heeft. In de meeste gemeenten waar bijvoorbeeld het groenonderhoud is uitbesteed, of in een gemeenschappelijke regeling is geplaatst, is het aantal keren dat of het niveau waarop men het onderhoud wil hebben, nog gewoon een zaak waarover de raad beslist. Ik zie, eerlijk gezegd, het probleem niet helemaal, want de mogelijkheid is er voor een raad nog steeds om daarover te besluiten en alleen de uitvoering vervolgens bij een gemeenschappelijke regeling te beleggen. Mijn eerste vraag is dus wie daar volgens de heer Van Raak zelf over gaat. En waarom voorziet dit model, of de WGR zoals die er is, niet in die mogelijkheid?

De heer Van Raak (SP):

Wat mij betreft zal iets pas worden ondergebracht in de bedrijfsvoeringsorganisatie als iedereen in de gemeenteraad het daarover eens is en alle gemeenteraden van alle deelnemende gemeenten niet daarover hoeven te gaan, maar

dat men het kan uitbesteden. Als je dat besluit eenmaal hebt genomen, kan naderhand altijd nog blijken dat dit niet zo is. De vraag die ik de minister heb voorgelegd is echter de volgende. Stel dat er zo'n samenwerkingsverband moet worden opgetuigd tussen vijf gemeenten. In drie of vier gemeenteraden vinden de mensen dat een prima idee, maar in één gemeente zeggen de mensen dat ze daarover willen kunnen beslissen en dat ze zo'n bedrijfsvoeringsorganisatie niet willen. Ze willen iets met een algemeen bestuur, waarin ook raadsleden zitting kunnen hebben. Wie gaat dat dan bepalen? Kan zo'n gemeente dan zeggen: nee, dat willen wij niet? Of moet zo'n gemeente mee met die andere gemeenten?

Ik vond trouwens de opmerking van de heer Schouw over de vertegenwoordiging in die gemeenschappelijke regeling wel heel interessant. Wij hebben nu heel veel raadsleden gekozen. Zij zijn op hun politieke kleur en op hun politieke achtergrond gekozen. Straks moeten zij echter, in zo'n gemeenschappelijke regeling, namens de gemeente in een algemeen bestuur gaan zitten. Een SP'er moet er dan namens de VVD in gaan zitten, of een VVD'er namens een D66'er. Dat is toch wel heel erg raar. Ik sluit me erbij aan, in die zin dat ik daarop graag een reactie van de minister krijg. Ik hoop echter vooral dat die volksvertegenwoordigers heel weinig in die bedrijfsvoeringsorganisaties stoppen. Ik hoop ook eigenlijk dat alle raadsleden zich heel weinig zullen aantrekken van alle regels van de dualisering, van dat kader stellen, van de beleidsvisies, van al die verschrikkelijke "newspeak public management"-taal, maar dat de raadsleden die we hebben gekozen, echte volksvertegenwoordigers worden. Zij bepalen wat de problemen van de gemeenschap zijn, zij bepalen wat er besproken wordt en hoe het besproken wordt in de gemeenteraad. Volgens mij moeten zij er ook altijd voor zorgen dat zij bepalen wat een detail is, dat zij bepalen wat de uitvoering is en hoe zij die zelf willen organiseren. Die oproep wil ik doen.

De voorzitter:

De minister kan direct antwoorden.



Minister Plasterk:

Voorzitter. Ik maak eerst een paar opmerkingen voordat ik op de bijdragen van de geachte afgevaardigden inga. We bespreken vandaag inderdaad het verbeteren van het democratische gehalte van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat is een wet die het mogelijk maakt voor gemeenten om taken waarvan zij denken dat zij die niet in hun eentje kunnen uitvoeren, samen met andere gemeenten uit te voeren.

In de ideale wereld zou je natuurlijk uitsluitend bestuursorganen hebben die taken hebben waarvan de schaal samenvalt met het terrein waarop dat bestuursorgaan actief is, maar dat is natuurlijk nooit helemaal het geval. In Nederland woont meer dan 50% van de burgers in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Soms is er wel eens een misverstand over. Dan denken mensen die zelf in een stad wonen, dat Nederland totaal stedelijk is, maar de helft van de burgers woont dus in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

Het is duidelijk dat zich taken kunnen voordoen die een gemeente van 50.000 inwoners niet in haar eentje volledig kan uitvoeren. Dan kunnen zich twee mogelijkheden voordoen. Gemeenten kunnen besluiten dat ze toch beter tot bestuurlijke herindeling kunnen komen. Ze willen dan met andere gemeenten fuseren. De heren Schouw en Litjens hebben hiernaar verwezen. Dat proces is al sinds de tijd van Thorbecke gaande. In de tijd van Thorbecke waren er 1.200 gemeenten, nu zijn het er nog 403. Er zijn per jaar ongeveer tien gemeenten minder, omdat men kennelijk vindt dat de taken die er in de loop van de decennia steeds weer bij komen, beter op een grotere schaal kunnen worden uitgeoefend. Dat is niet nieuw en dat is ook redelijk beleidsresistent. Het gebeurt dus ongeacht de politieke kleur van de regering. Nogmaals, de regering maakt niet van bovenaf blauwdrukken voor het herindelen van gemeenten. Het gaat altijd om initiatieven waarvan in ieder geval de start van onderop komt en waarbij de provincie nog een regisserende rol heeft. Uiteindelijk leidt dat al dan niet tot wetsvoorstellen die in de Kamer worden behandeld.

Het alternatief is dat gemeenten besluiten dat ze zelfstandig willen blijven, maar dat ze bepaalde taken samen willen doen. Dan moeten ze gaan samenwerken. Zonder hier nu te diep op in te gaan, wil ik zeggen dat er op zichzelf niets mis is met samenwerken. Natuurlijk betekent samenwerken altijd dat je niet meer in je eentje de volledige zeggenschap hebt. Die moet je immers delen met degene met wie je samenwerkt. Wanneer je dat op een fatsoenlijke manier organiseert, kun je samen soms meer bereiken dan in je eentje. Dat kan beter zijn voor de burgers.

De heer Schouw heeft gevraagd wat die samenwerkingsverbanden betekenen voor de bestuurskracht. Hij zou daar eigenlijk wel een meer algemene thermometer in willen steken. Het lijkt me verstandig om dat te doen. Ik zoek even naar een manier. Misschien moeten we bij de volgende begroting een aparte alinea daarover opnemen. Dan zitten we in het najaar. Dat zou de eerste gelegenheid zijn. Het lijkt me eigenlijk goed om dat periodiek te blijven doen, omdat er in de periode van de decentralisaties natuurlijk meer taken bij zullen komen. Het onderwerp van bestuurskracht moet boven aan de agenda blijven staan. Ik zeg dat dus toe.

De heer Bosma heeft gevraagd of die vormen van samenwerking tot een democratisch deficit zullen leiden. Die leiden altijd tot een situatie die democratisch niet optimaal is. In de ideale wereld heb je een directe verkiezing van een gemeenteraad. Die heeft een aantal taken. Als burgers vinden dat de gemeenteraad het niet goed doet, stemmen ze de volgende keer op andere politieke partijen en kan de gemeenteraad het voortaan anders doen. Je kunt samenwerken in een gemeenschappelijke regeling of in een centrumgemeenteconstructie. Daarbij levert in Friesland de gemeente Leeuwarden een product, niet alleen voor de eigen burgers maar ook voor de burgers eromheen, die dat gewoon inkopen tegen een bepaald tarief. Dat is ook democratisch niet ideaal, want dan kunnen eigenlijk alleen maar de gemeenteraadsleden van Leeuwarden besluiten over de details van de manier waarop zo'n product wordt geleverd en zijn de anderen slechts afnemers.

Dus of je nu een centrumgemeenteconstructie kiest of een gemeenschappelijke regeling, het is altijd een getrappt model en vanuit democratisch oogpunt niet ideaal. Maar nogmaals, het alternatief is ofwel fuseren, wat kan leiden tot

een schaalvergroting die men niet wenst en die uit democratisch oogpunt ook niet ideaal is, ofwel het uitvoeren van een taak waarvoor je niet toegevoerd bent wat de schaal betreft. Dat is natuurlijk helemaal niet goed voor de burgers. Dus het blijft zoeken naar de beste vorm.

Wat vandaag voorligt, zijn wijzigingen die allemaal het gevolg zijn van dat zoeken, want zij zijn ook voortgekomen uit wensen van gemeenten die werken met die gemeenschappelijke regelingen. De VNG schrijft ook in de brief dat daar op zichzelf veel te negatief over wordt gedacht en dat dit op zichzelf een nuttig instrument is, dat wij op onderdelen zouden moeten verbeteren.

Mevrouw Van Toorenborg vroeg wat hier nu zoal inzet en of het niet eigenlijk voornamelijk een verschuiving van data is, waardoor de financiële rapportage op een meer doorzichtige manier gebeurt. Er zit inderdaad wel meer in. Twee wijzigingen hebben inderdaad betrekking op het verlengen van de zienswijzeprocedure en het parallel leggen van de termijn daarvoor met de begrotingscyclus voor de gemeente, zodat gemeenteraadsleden dus inderdaad op het juiste moment de juiste informatie hebben voordat zij hun nieuwe begroting gaan maken.

Er is net over gesproken dat de rekenkamercommissies extra mogelijkheden krijgen, terwijl het toezicht op private rechtspersonen wordt versterkt. Ik geloof ook dat mevrouw Van Toorenborg daar bij een eerdere gelegenheid om heeft gevraagd. Dat was de kwestie dat wanneer vier gemeenten ieder maar een laag percentage afnemen, ze niet aan de 50% komen waardoor ze er zeggenschap over krijgen. Nu kan dit cumulatief, waardoor die 50% eerder wordt bereikt. Dus er zitten wel degelijk verschillende elementen in het wetsvoorstel om die gemeenschappelijke regeling te versterken.

Voordat ik aan de diverse sprekers toekom, wil ik nog één algemene opmerking maken over het onderwerp waarover de meesten van u hebben gesproken, namelijk de bedrijfsvoeringsorganisatie. Daarbij werd de interessante vraag gesteld of je nu kunt zeggen dat iets beleidsneutraal is. Ik sta even te bladeren, want ik vroeg mij net af wie in hemelsnaam de indruk heeft gewekt dat je iets totaal beleidsneutraal zou kunnen uitvoeren. Dat blijkt ik zelf te hebben gedaan, naar wel al meteen in de context van de volgende zin, waarin zei dat je dat niet absoluut kunt zeggen, dat het een lastig begrip is en dat het uiteindelijk — dat is ook mijn bottom line — aan de gemeenteraden is om te beoordelen of iets nu uitvoering betreft of meer beleidsrijk is dan slechts uitvoering.

Ik ben het volledig eens met de voorbeelden die de heer Schouw en mevrouw Van Toorenborg noemden. Een kantinefunctie lijkt nog redelijk een kwestie van uitvoering, maar je kunt kiezen of je Max Havelaar koffie of andere koffie neemt. Bij het ophalen van het huisvuil kun je kiezen of je vuilniszakken of emmers gebruikt en of je het huisvuil gescheiden ophaalt of niet. Inderdaad kan een politieke partij eigenlijk bij elke vorm van uitvoering toch een politieke dimensie ontdekken of aanbrenge, of kan zij het belang daarvan meer zichtbaar maken. Dus bij elke vorm van uitvoering komt beleid aan de orde.

Ik heb zelf, toen ik de leeftijd had waarop de heer Bosma zijn scriptie schreef, of misschien een paar jaar later, in de gemeenschappelijke regeling gezeten van het Energiebedrijf

Rijnland. Daar zat ik vanuit de gemeenteraad van Leiden in. Dan zou je denken: je levert gas, daar stuur je een rekening voor en dat is het dan wel zo'n beetje, maar wij kregen bijvoorbeeld hele discussies over de vraag wat je doet met mensen die de rekening niet kunnen betalen, wanneer je ze afsluit van de gasleverantie als het midden in de winter is en hoe soepel je daarin bent. Dat bleek een politieke dimensie te krijgen, want sommige politieke partijen zeiden: je moet daar gewoon streng in zijn, anders betalen mensen nooit, terwijl andere politieke partijen zeiden: dat kun je toch niet maken midden in een koude winter. Dan zie je dat er zelfs bij zoiets simpels als het leveren van een product waarvoor betaald moet worden, toch een politieke dimensie kan komen.

Ik denk dat we door voorbeelden te noemen, zichtbaar moeten maken waar we aan denken. Enkele voorbeelden zijn het huisvuil ophalen en de groenvoorziening. Die voorbeelden hebben vooral betrekking op de uitvoering. Het voorbeeld van de huishoudelijke zorg waar mevrouw Van Toorenburg naar vroeg, lijkt mij toch wel heel beleidsrijk. De bedoeling van de decentralisaties is dat er door ontschot budget gekozen en geschoven kan worden tussen verschillende vormen van het ondersteunen van een huishouding. Het lijkt mij dat je daarom onmogelijk kunt spreken van een eenvoudige uitvoeringsorganisatie.

De heer Van Raak (SP):

We zijn het erover eens dat uitvoering ook altijd politiek is. Het gaat om iets overbrengen naar een uitvoeringsorganisatie waar je vervolgens niet veel meer over te vertellen hebt. Ik heb daar twee vragen over. Stel dat je dat met vier gemeenten moet doen en dat drie gemeenteraden het een goed idee vinden dat het ophalen van afval wordt overgelaten aan een bedrijfsvoeringsorganisatie en dat één gemeente zegt: dat is zo politiek; dat willen we niet aan een bedrijfsvoeringsorganisatie overlaten. Heeft die gemeente dan de mogelijkheid om er niet mee akkoord te gaan of moet die gemeente dan meedoen? Dan gaat het niet over het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, maar om de vorm daarvan. Als er een nieuwe gemeenteraad komt nadat er verkiezingen zijn geweest, heeft zo'n gemeenteraad dan ook de mogelijkheid om een en ander terug te nemen of zijn er dan zo veel contracten tot 2040 dat dit feitelijk onmogelijk is?

Minister Plasterk:

In reactie op de eerste vraag verwijs ik naar de Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 1 lid 2. Daarin staat dat gemeenteraden akkoord moeten gaan met het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Daarbij moeten ze natuurlijk ook akkoord gaan met de voorwaarden die voor die gemeenschappelijke regeling gelden. Daarbij gaat het ook om de vraag of het een bedrijfsvoeringsorganisatie dan wel een openbaar lichaam betreft. In het laatste geval is er sprake van een getrapte structuur met drie bestuursorganen, namelijk de voorzitter, de raad en het dagelijks bestuur. Het antwoord op die vraag is dus simpel: ieder van de deelnemende gemeenten moet ermee akkoord gaan. Als een gemeente dat niet wil, zijn er twee mogelijkheden: óf de gemeenten overtuigen elkaar om toch voor de ene of voor de andere vorm te kiezen, óf een gemeente besluit om niet mee te doen.

De voorzitter:

Gaat u verder.

Minister Plasterk:

Er was nog één vraag.

De heer Van Raak (SP):

Ja. Kun je er ook weer uit?

Minister Plasterk:

Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling moet er als onderdeel van die regeling worden vastgesteld wat de exitprocedure is. Voor alle deelnemers is het nuttig om te weten dat een enkeling niet op elk moment zomaar eruit kan stappen. Dat moet bij het aangaan van die regeling worden vastgesteld.

De voorzitter:

Mijnheer Van Raak, tot slot.

De heer Van Raak (SP):

Het klopt dat alle gemeenteraden akkoord moeten gaan met het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Het is echter wel mogelijk dat die ene gemeente wordt gedwongen tot het aangaan van deze gemeenschappelijke regeling betreffende die bedrijfsvoeringsorganisatie, waardoor zij toch haar zeggenschap verliest. In de praktijk kunnen die drie gemeenten dus heel gemakkelijk die ene gemeente overrulen door een gemeenschappelijke regeling aan te gaan waardoor die gemeenteraad buitenspel komt te staan.

Minister Plasterk:

Stel dat vier gemeenten vinden dat ze het vuil ophalen beter samen kunnen doen dan alleen. Stel dat drie gemeenten dan zeggen dat het via een bedrijfsvoeringsorganisatie kan en dat de vierde gemeente zegt: we doen alleen maar mee als het volledig met een dagelijks bestuur en met een raad wordt ingesteld, want wij denken dat er veel meer politiek bedreven gaat worden, van dag tot dag. Dan heb je drie mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat die ene gemeente de andere drie overtuigt om daar toch de complete structuur voor in te stellen. De tweede mogelijkheid is dat die ene gemeente zich erbij neerlegt en zegt: dan doen we het met de simpelere structuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie. De derde mogelijkheid is dat die ene gemeente zegt: als het zo moet, doen we niet mee. Dan blijft die gemeente zijn eigen vuil ophalen, zoals dat tot dan toe kennelijk het geval was.

De heer Schouw (D66):

De bedrijfsvoeringsorganisatie is bedacht en uitgevonden voordat de VNG zich echt zorgen ging maken over het democratisch deficit met de gemeenschappelijke regeling. Ik heb dan ook sterk het gevoel dat er nu veel minder wordt gehecht aan de bedrijfsvoeringsorganisatie dan een jaar geleden. Zie de uitkomsten van raadsleden.nl over het democratisch deficit. Ik zou de vraag aan de minister willen omdraaien: welke ramp overkomt ons land als de Kamer

mijn amendement zou aannemen om de bedrijfsvoeringsorganisatie eruit te slopen? Wat zou er dan gebeuren, komt het land tot stilstand, kunnen de gemeenten niet meer functioneren?

Minister Plasterk:

Ik raakte een kort moment in verwarring, maar dat is alweer voorbij. Het betekent dat de heer Schouw eigenlijk zegt dat zijn amendement op stuk nr. 12 de bedoeling heeft om de bedrijfsvoeringsorganisatie eruit te slopen. Is dat de strekking van het amendement? Mag ik die wedervraag stellen? In het amendement wordt namelijk voorgesteld om alleen die organisatie in te stellen als er geen beleidsruimte mee gepaard gaat. Ik had inderdaad willen proberen de heer Schouw ervan te overtuigen dat dit nooit zo is. Ik gaf zojuist het voorbeeld van de Multatulikoffie. In feite zegt de heer Schouw dat hij het zo ook bedoelt. Het is een amendement dat zo op het oog de definitie bijstelt, maar feitelijk de bedoeling heeft om ervoor te zorgen dat er geen bedrijfsvoeringsorganisatie komt.

De heer Schouw (D66):

Mijn liefste wens was om dat te voorkomen. Vandaar mijn vraag aan de minister. Hij weet net zo goed als ik dat ik tot aan de stemming nog tijd heb om wat voor amendementen dan ook in te dienen. Nogmaals, de bedrijfsvoeringsorganisatie is eigenlijk bedacht voordat er maatschappelijke discussie is gaan ontstaan over het democratisch deficit van de gemeenschappelijke regelingen. Welke ramp overkomt ons land nu als wij die uit de wet halen?

Minister Plasterk:

Er zit een aanname in dat de maatschappelijke discussie over het democratisch deficit van zo recente datum is dat die zelfs van het afgelopen jaar zou zijn. Dat herken ik echter niet. Ik verwees juist naar de tijd dat ik lid was van een gemeenschappelijke regeling, het Energiebedrijf Rijnland. Toen al werd erover gesproken dat het voor wat betreft de democratie niet een ideale structuur was. Die aanname wil ik even weerspreken. De vraag is, wat er nu gebeurt als je deze bedrijfsvoeringsorganisatie niet wettelijk toestaat. Dan moet elke gemeenschappelijke regeling dus een dagelijks bestuur hebben en een raad voor de gemeenschappelijke regeling, ook als het gaat om taken waarvan gemeenteraden zelf, als zij de keuze hadden gehad, zouden hebben gezegd: dit vinden wij zo straightforward dat wij het liever doen in de vorm van een plattere organisatie. Deze wet legt uiteindelijk de keuze bij gemeenteraden zelf. Als je die mogelijkheid uitsluit, dwing je ze dus om regelmatig vergaderingen te organiseren tussen de raad en het gemeenschappelijk bestuur en dus tot meer papieren rompslomp. Dat is geen ramp, maar het is wel vervelend, want je moet er wel elke keer naartoe, terwijl er dan relatief weinig op de agenda staat, omdat elk jaar dat huisvuil weer opgehaald wordt.

De heer Schouw (D66):

Dat is nu precies het punt: dit moeten wij met elkaar afwegen. De minister zei zojuist zelf dat "beleidsarm" eigenlijk niet met een schaarje te knippen is. Het is altijd een glijdende schaal. Het feit dat het een glijdende schaal is, moeten wij afwegen tegen papieren rompslomp. Daarover moeten wij in de politieke arena vergaderen. De minister

zegt dat de discussie niet van recente datum is, maar de discussie is wel recentelijk opgelaaid als gevolg van brede onderzoeken onder raadsleden over het democratisch deficit. Voor het eerst werd duidelijk dat twee derde van de raadsleden zei: wij krijgen geen grip op de gemeenschappelijke regeling; politiek, doe iets! Zou het in dat licht dan toch niet verstandig zijn om even te zeggen: laten wij de bedrijfsvoeringsorganisatie eruit halen of ten minste on hold zetten.

Minister Plasterk:

Ik geloof dat wij het er inmiddels over eens zijn dat je wat betreft de beoordeling of iets al dan niet een taak is die in een bedrijfsvoeringsorganisatie zou kunnen plaatsvinden, er niet een lineaal langs kunt leggen. Dat moet worden opgelost in de politieke arena. Dan is het slechts nog de vraag in welke politieke arena dat zou moeten gebeuren. Zou dat hier moeten gebeuren, of moeten wij zeggen: het behoort toch tot de ruimte die de gemeente heeft om zelf te bepalen waar zij vindt dat dit zou moeten gebeuren? Ik zou dat laatste willen bepleiten. Misschien heeft de heer Schouw zijn bijdrage voorbereid vóór gisteravond, maar gisteravond was voor de heer Schouw en zijn partij een heuglijke avond, waarmee ik hem ook wil feliciteren. Misschien is zijn vertrouwen in de politieke arena van de gemeenteraad nog verder toegenomen na gisteravond.

De heer Schouw (D66):

Leuk gevonden, maar ik zie het toch liever anders. De minister weet natuurlijk dat wij hier medewetgever zijn. Als wij het belang van democratie laten prevaleren en het belang dat raadsleden grip hebben op wat er gebeurt in die hulpstructuren, dan moeten we die mogelijkheid niet geven. Ik herhaal dat de bedrijfsvoeringsorganisaties een oud idee zijn. Het is geen nieuw idee, het is een oud idee, dat volgens mij nu achterhaald is.

Minister Plasterk:

Voor de goede orde: ik stel niet voor dat wij hier bepalen dat er ergens een bedrijfsvoeringsorganisatie komt. Ik stel voor dat we de wet zo maken dat indien gemeenteraden zelf besluiten, na politieke discussie en in volle vrijheid, dat een bepaalde taak ook kan worden uitgevoerd in een organisatie die simpeler is, een bedrijfsvoeringsorganisatie, het dan aan de gemeenteraden is om die knoop door te hakken. Dat hoeven wij niet hier voor ze te doen. Wij gaan hier slechts de mogelijkheid scheppen om dat te doen. Dan is het aan de gemeenten om te besluiten of zij dat willen doen, ja of nee.

De heer Bosma (PVV):

Ik schrik van het bijna agressieve taalgebruik van collega Schouw. Hij heeft het over het "eruit slopen" van de bedrijfsvoeringsorganisaties middels een amendement, namelijk het amendement op stuk nr. 12. Stel dat de Kamer akkoord gaat met het amendement van de heer Schouw, beschouwt de minister dat amendement dan als een destructief amendement?

Minister Plasterk:

Na deze toelichting zou die neiging toenemen, maar mijn antwoord op de vraag of je de uitvoering totaal beleidsvrij zou kunnen doen, was al ontkennend. Als we nu in de wet per amendement zouden zeggen dat zo'n bedrijfsvoeringsorganisatie uitsluitend is toegestaan indien er geen enkele vorm van beleid aan te pas komt en indien het totaal beleidsvrij is, dan betekent dat inderdaad — zo duidt de heer Schouw het zelf ook — dat de wet dan in feite geen mogelijkheid meer biedt om een bedrijfsvoeringsorganisatie in te voeren. Dan kun je die optie net zo goed uit de wet halen. Daarmee is het amendement op dat onderdeel destructief.

De heer Bosma (PVV):
Dat is opvallend.

Minister Plasterk:

Maar het is zoals de heer Schouw al zei: hij kan altijd nog zijn amendement bijstellen tot de stemmingen.

De heer Bosma (PVV):

Wat weerhoudt die gemeenschappelijke regelingen ervan om al hun taken in zo'n uitvoeringsorganisatie onder te brengen en te roepen: het is allemaal beleidsarm, het is allemaal slechts uitvoering? Dan gaan al hun taken daarin zitten en is het democratisch deficit helemaal tot 100% opgelopen.

Minister Plasterk:

Wat ze daarvan weerhoudt? De gemeenteraden die de gemeenschappelijke regeling instellen en die er volledig bij zijn op het moment dat zij besluiten of ze al dan niet voor die ene structuur kiezen. We hebben naar aanleiding van de casuïstiek als wetgever duidelijk gemaakt wat de bedoeling daarvan is. Nogmaals, je kunt dat niet met een schaarste knippen en je kunt er geen liniaal langs leggen, maar het ophalen van huisvuil heeft veel meer uitvoeringskarakter dan de zorg aan huis bijvoorbeeld.

De heer Schouw (D66):

Ik wou met een schone lei beginnen na het vorige debat dat ik met deze minister heb gehad. Ik kom hier met een aantal wijzigingsvoorstellen. Dat bevalt de minister niet, en vervolgens neemt hij het woord "destructief" over, dat hem nota bene in de mond werd gelegd door een collega van mij. Dat kan echt niet! Wijzigingsvoorstellen vanuit de Kamer op onderdelen van de wet kunnen niet zomaar als destructief worden bestempeld. Waarom neemt de minister dat woord over?

Minister Plasterk:

Ik reageerde op een vraag van een van de leden, van wie ik weet dat hij ook lid van het Presidium is. In mijn ogen is het begrip "destructief" bij een amendement parlementair gebruikelijk. Ik nam het over, omdat de indiener van het amendement het woord "slopen" in de mond had genomen. Toen ik daarnaar vroeg, bleek hij daarmee inderdaad te verwijzen naar het amendement. Ik neem het echter onmiddellijk terug als het anders bedoeld was. Ik bedoel

daar niets onvriendelijks mee te zeggen over het amendement. Je kunt inderdaad van mening zijn dat er wettelijk geen bedrijfsvoeringsorganisaties zouden moeten zijn. Dan is dat gewoon een opvatting.

De heer Schouw (D66):

Het is nogal wat als de minister het woord "destructief" in de mond neemt rondom wijzigingsvoorstellen van de Kamer. Ik stel vast dat dit woord nu weer is teruggenomen. Het is gewoon een wijzigingsvoorstel om de effectiviteit van dat onderdeel van de wet ongeveer gelijk te laten zijn aan nul. Dat is mijn intentie.

Minister Plasterk:

Daar neem ik nota van.

Ik kom nu op een opmerking van de heer Schouw en de heer Van Raak. Het is de laatste keer dat ik een herinnering ophaal. In de tijd dat ik op de fiets naar Katwijk ging voor het Energiebedrijf Rijnland ging inderdaad vanuit de grotere gemeente Leiden iemand van GroenLinks op de fiets en iemand van de PvdA. Van de VVD kwamen ze misschien wel met de auto. Dat weet ik niet meer. Van de gemeente Noordwijk kwam echter de burgemeester. Je had inderdaad een gemengd stelsel, waarbij sommige mensen een politieke achtergrond hadden, en daar ook zaten om politiek te bedrijven, en andere er namens hun hele gemeente zaten. De heer Van Raak vraagt of wij dat niet politieker zouden moeten kleuren. De heer Schouw verwijst naar initiatieven die in de Drechtsteden zijn genomen om tot fractievorming te komen tussen verschillende gemeenten. Dat is zeker een reële mogelijkheid. Ik ben het met de heer Schouw eens dat je dat niet bij wet kunt regelen. Het is te veel afhankelijk van de politieke kleur en van de vraag of men zich geestverwant voelt ja of nee. Ik denk inderdaad dat bij grotere gemeenschappelijke regelingen die een politiek karakter hebben het heel nuttig kan zijn als de leden vanuit de verschillende gemeenten van dezelfde politieke stroming van tevoren hun inbreng afstemmen en misschien zelfs tot fractievorming komen. Ik vind dat een interessante gedachte.

Er zijn overigens meer manieren waarop gemeenteraden proberen dat proces politiek interessanter te maken. Ik meen dat in de gemeente Gouda wordt geëxperimenteerd met adoptie van gemeenschappelijke regelingen door twee of drie leden van de gemeenteraad, meestal van verschillende kleur. Die hebben een signaleringsfunctie. Als er zaken spelen die politiek relevant zijn, kunnen zij deze aan de orde stellen in hun gemeenteraad. Er wordt dus op verschillende manieren geprobeerd om dat verband te leggen en om ervoor te zorgen dat die gemeenschappelijke regelingen niet alleen maar techniek behelzen, maar dat die wel degelijk ook politieke inkleuring kunnen krijgen.

Ik ga nu naar de bijdragen van de individuele leden, voor zover ik daar nog niet in het algemene deel over heb gesproken. De heer Litjens vroeg naar het begeleidingsprogramma inzake de toekomst en de versterking van de lokale democratie, net als mevrouw Fokke. Ik vind dat een belangrijk programma. Ik ben het eens met de heer Litjens, mevrouw Fokke en anderen dat het de komende jaren heel belangrijk wordt om de gemeentelijke democratie te ondersteunen en te versterken. Er liggen immers al veel

taken bij de gemeenten en er komen nog meer taken bij. Het is dus belangrijk om ervoor te zorgen dat die raden hun werk goed kunnen doen. Ik ben daarover voortdurend in gesprek met het veld, met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en in een andere context met raadsleden. Ik zeg graag toe dat ik samen met de gemeenten zal kijken hoe wij dat programma kunnen versterken. Ik zeg er wel bij dat wij in deze tijd van bezuinigingen wel rustig aan moeten doen wat betreft de financiële kant van die versterking. Ik wil daar geen al te grote verwachtingen over scheppen, maar in principe ben ik bereid om met de gemeenten samen te kijken naar het versterken van dat programma. De heer Litjens stelde nog dat uitvoering en beleid overlappen. Daar ben ik zojuist al uitgebreider op ingegaan.

De heer Schouw heeft drie amendementen ingediend, waarvan wij het tweede zojuist eigenlijk al in het algemene deel hebben besproken. Ik ontraad dat dus met de argumentatie dat het onmogelijk is om terreinen te verzinnen waarop beleidsruimte op geen enkele manier een rol speelt. Dan zou je in feite het instrument tot bijna nul reduceren, wat de bedoeling van de wet op dit punt uitholt. Ik dacht dat ik door te zeggen "tot bijna nul reduceren" letterlijk heb overgenomen wat de heer Schouw zelf als kwalificatie gaf.

De heer Schouw (D66):

Ik wil bekijken of we een brug kunnen slaan door de minister het volgende te vragen. Stel dat mijn amendement het niet haalt en dat de wet ongewijzigd wordt aangenomen. Is de minister dan bereid om over twee jaar eens te bekijken hoeveel van die bedrijfsvoeringsorganisaties er in dit mooie land zijn ingesteld en hoe tevreden de betrokken gemeenteraden daarover zijn?

Minister Plasterk:

Ik ben in ieder geval bereid om het eerste te doen. Als ik het tweede met een quickscan mag doen, ben ik ook bereid om dat te doen. Ik ben er echter niet voor om hierover weer 408 gemeenteraden te gaan enquêteren, maar dat bedoelt de heer Schouw niet. Ik wil wel een indruk krijgen of men er tevreden mee is. Ik zou er nog een derde toezegging aan willen koppelen. Ik wil op dat moment ook bekijken of de niet met een schartje bijgeknipte lijn tussen wat uitvoering is en wat niet, in de praktijk ongeveer uitwerkt zoals we het hier hebben bedacht. Sommigen zeggen nu: straks gaan ze alles in een bedrijfsvoeringsorganisatie doen. Ik wil op dat moment ook bekijken of die zorg bewaarheid wordt. Ik zeg dus toe om dit over twee jaar te doen. Ik wil ook nog wel toezeggen om daarop sowieso een oog te houden en het te melden als ik de indruk krijg dat die structuur, die op verzoek van de gemeenten dan wettelijk mogelijk wordt gemaakt, massaal zou worden misbruikt om iets te doen wat niet de bedoeling is, namelijk het daarin beleggen van allerlei zeer beleidsrijke taken.

Het amendement op stuk nr. 13 van de heer Schouw gaat over een verplichting om jaarlijks en per vijf jaar te rapporteren. Daarbij is aangetekend dat de tekst inderdaad misschien nog iets zal moeten worden aangescherpt als het de bedoeling is om dit elke vijf jaar te doen. Het heeft toch mijn voorkeur om ook dit aan de gemeenten te laten, ook omdat in het amendement een limitatieve opsomming wordt gegeven. De rapportage zou wél moeten gaan over

kosteneffectiviteit, integriteit en betrokkenheid van raden, maar bijvoorbeeld weer niet over dienstverlening aan de burgers. Vanuit de gemeenteraad geredeneerd, lijkt me dat laatste nu juist bij uitstek een thema waarover ik gerapporteerd zou willen worden. Als ik als gemeenteraadslid ergens over gerapporteerd zou willen worden, dan zou het volgens mij daarover moeten zijn. Mijn conclusie is: laten we "loslaten in vertrouwen", om de woorden van de Raad voor het openbaar bestuur te gebruiken. Laten we die mogelijkheden laten aan gemeenteraden. Als er iets dramatisch misloopt, zijn we er onmiddellijk allemaal bij om dat te signaleren. Laten we het echter in principe loslaten en ervan uitgaan dat de raden zelf, bij het instellen van de gemeenschappelijke regelingen, als onderdeel van die regelingen kunnen vaststellen wat de rapportageverplichting en -frequentie moet zijn. Men zou kunnen zeggen: over het ophalen van het huisvuil willen we niet één keer per jaar, maar één keer per twee jaar een rapportage zien. Als men daarvoor goede redenen heeft, dan vind ik dat de wetgever daarbij geen beperkingen moet opleggen. De intentie dat er regelmatig moet worden gerapporteerd, deel ik dus volledig, maar ik zou die intentie eerder aan de gemeenteraden willen meegeven dan dat ik haar in de wet zou willen vastleggen.

De heer Schouw (D66):

Dit amendement is natuurlijk ingediend vanwege het risico dat we lopen, dat de gemeenschappelijke regelingen de hoofdstructuur worden in plaats van hulpstructuren. Daarop heeft de minister eigenlijk nog niet gereageerd. Natuurlijk kunnen we alles overlaten aan de raden. Ik wijs de minister echter ook op de verantwoordelijkheid van de regering, en natuurlijk heeft de Kamer ook een verantwoordelijkheid. Er is dus een discussie over de hoofdstructuur. Hoe ziet de minister in dat licht voor zich een wat dwingender, wettelijk geregeld kader voor de voortdurende levensloop van gemeenschappelijke regelingen?

Minister Plasterk:

De heer Schouw heeft gelijk, daarop heb ik nog niet gereageerd. Hij heeft het over de horzongedachte. Moet je dit niet aan een vaste termijn binden? Moet je niet zeggen: elke vijf jaar of elke tien jaar moet je opnieuw besluiten of je er nog mee verder wilt? Dit moet een hulpstructuur blijven; dat ben ik eens met de heer Schouw. Het kan echter wel een heel belangrijke hulpstructuur worden en we zullen nooit zonder die hulp kunnen. In die zin is het meer een grijs tint dan zwart-wit. De heer Schouw en ik zijn het er waarschijnlijk ook over eens dat voor gemeenten de mogelijkheid blijft bestaan om te zeggen: we hebben nu zo veel met die andere drie gemeenten in een hulpstructuur, dat we toch liever tot een herindeling en een bestuurlijke fusie komen. Die mogelijkheid blijft uiteraard bestaan. Daarvoor moeten de gemeenten echter zelf kiezen. Anders voorzie ik inderdaad dat die hulpstructuren op een aantal terreinen altijd nodig zullen blijven.

De heer Schouw (D66):

Dat de hulpstructuren nodig blijven, is niet mijn punt. Mijn punt is dat die gemeenschappelijke regelingen zich voortplanten als konijnen. Er gaan steeds meer taken naartoe, zodat ze straks een hoofdstructuur worden in plaats van een hulpstructuur. Het is de verantwoordelijkheid van de regering en de Kamer om daar een beetje op te letten. Deelt

de minister die zorg en kan mijn amendement helpen om die zorg ook tot uitdrukking te brengen?

Minister Plasterk:

Als ze inderdaad een hoofdstructuur zouden worden, dan zou ik die zorg delen. Ik ben echter nog niet zover om de conclusie te trekken dat het al zover is. Mijn aarzeling bij het amendement is dat het ook kan leiden tot weer een wettelijk vastgelegde rapportageverplichting en die komt dan weer bij al die andere papierhandel die men al heeft en waarvan iedereen zegt: het staat in de wet en we moeten het doen, want anders krijgen we een minnetje van de accountant omdat we het niet gedaan hebben, maar zoveel nut vinden we het niet hebben. Ik heb dan ook liever dat men zelf besluit of het nuttig is en dat gemeenteraden de volle verantwoordelijkheid nemen en zich realiseren dat zij de eerste bestuurslaag zijn en dat het niet de bedoeling is dat ze al hun taken bij samenwerkingsverbanden leggen, want dan kun je inderdaad beter tot een bestuurlijke fusie komen.

De heer Litjens (VVD):

Ik deel de constatering van de minister dat het aan gemeenteraden zelf is om te bepalen of ze wel of niet gemeenschappelijke regelingen aangaan, hoe ze daar dan vervolgens mee omgaan en of ze de bedrijfsvoeringsorganisatie willen stoppen. Ik deel ook de constatering dat bij het aangaan van welke regeling dan ook, gemeenten zelf moeten bepalen wat ze als beleidsruimte houden en wat ze uiteindelijk kwijt willen bij zo'n gemeenschappelijke regeling. Ik zou de minister niet een suggestie willen doen — maar ik doe het stiekem toch wel — om die zorg over de hoofdstructuur niet per se door middel van een amendement vorm te laten geven. Maar ik begrijp dat de minister in ieder geval positief reageert op dat begeleidingsprogramma. Ik constateer ook dat de minister in antwoord op vragen van de heer Schouw heeft aangegeven over twee jaar een inventarisatie en een quickscan te zullen uitvoeren over het aantal bedrijfsvoeringsorganisaties en cetera. Ik ga ervan uit dat er de komende twee jaar veel gesproken wordt met de VNG, koepelorganisaties, belangenorganisaties als raadslid.nu et cetera. Ik wil graag van de minister horen of hij bereid is om serieus te kijken naar de zorg dat het meer een hoofdstructuur aan het worden is — die zorg is ook heel nadrukkelijk uitgesproken door de VNG — en hoe die ontwikkeling de komende twee jaar kan worden gekenterd.

De voorzitter:

Zo te horen hebt u geen behoefte aan een tweede termijn.

De heer Litjens (VVD):

Dat hangt een klein beetje af van het antwoord van de minister.

De voorzitter:

Het was een lange interruptie.

Minister Plasterk:

Dat zeg ik toe.

De voorzitter:

Hebt u dat gehoord, mijnheer Litjens?

Minister Plasterk:

Om het even kort te houden; ik zeg toe dat ik dat zal doen. Nogmaals, over de mate waarin het nu al zorgelijk is, kunnen we van mening verschillen. Ik weet ook niet of de VNG van mening is dat het uit de hand is gelopen. Maar het risico is er en we moeten daar oog voor houden. Ik zeg dan ook toe dat ik dat, zoals ik eigenlijk ook al had toegezegd aan de heer Schouw, de komende jaren zal doen en daar ook over zal rapporteren.

Ik heb zojuist in mijn algemene deel al gereageerd op hetgeen de heer Schouw heeft gezegd over de regionale fractievorming. Ik vind dat een interessante gedachte. Omdat er grote en kleine gemeenten kunnen participeren in een gemeenschappelijke regeling, kun je de situatie hebben dat er vanuit de ene gemeente maar één vertegenwoordiger komt, vaak de burgemeester of de wethouder, terwijl er uit de grotere gemeenten mensen met verschillende een politieke kleur komen. Dan zijn de verhoudingen wat ingewikkelder en dan zou het nuttig zijn als, wanneer er verschillende grote gemeenten deelnemen, de mensen van vergelijkbare politieke kleur zo veel mogelijk tevoren hun bijdragen met elkaar afstemmen en op die manier tot een fractievorming komen. Dat vind ik een goede gedachte.

Mevrouw Van Toorenburg vroeg wat er nog meer in het voorstel zat. Daar heb ik in mijn algemene deel al op gereageerd. Ik heb ook gereageerd op haar voorbeeld van de huishoudelijke verzorging en gezegd dat dat wat mij betreft niet meer in de categorie uitvoeringsorganisatie terecht zal komen. Ik heb toegezegd te zullen spreken met het veld. Dat doe ik overigens bijna permanent. In deze periode zijn we namelijk door die decentralisaties voortdurend in gesprek met de gemeenten. Ik heb vorige week de eerste regietafel decentralisaties gehad met vertegenwoordigers van gemeenten, en de afspraken voor de volgende staan alweer in de agenda. Dat heeft natuurlijk ook alles te maken met de samenwerkingsverbanden die voortvloeien uit nieuwe taken. We spreken dus de hele tijd met het veld.

Dat is meteen een reactie op het verzoek van mevrouw Fokke om aan de slag te gaan met de positie van gemeenteraden. Een en ander heeft betrekking op het begeleidingsprogramma waar ik zojuist in enthousiasme termen heb gesproken.

De gedachte van een jaarlijkse vergadering van de gemeenteraden van participerende gemeenten, naar ik begrepen heb een gemeenschappelijke vergadering, vind ik interessant. Ik denk dat per taak door gemeenten zal worden beoordeeld of men het werkelijk als nuttig ervaart.

Mevrouw Fokke (PvdA):

Dit was maar een voorstel, gedaan in de enquête van Raadslid.NU. Deelt de minister met het oog op de decentralisaties die eraan komen en de kritiek op de gemeenschappelijke regeling de opvatting dat hij gewoon aan de slag moet? Praat met die raadsleden om erachter te komen hoe die gemeenschappelijke regeling verbeterd kan worden. Pak het op en ga daarmee aan de slag, want er wordt de laatste tijd wel veel óver raadsleden maar weinig mét

raadsleden gesproken. Volgens mij moet en kan dat beter. Hoe staat de minister daar tegenover?

Minister Plasterk:

Ik sta daar zeer positief tegenover. Vorige maand nog had ik een bijeenkomst in naar ik meen Amersfoort. Op deze zaterdag kwamen kandidaat-gemeenteraadsleden bijeen om met elkaar te spreken over, in dit geval, het onderwerp decentralisatie. Er staan nog meer van dit soort bijeenkomsten op de agenda, waar ik zelf ook bij ben. Ik ben het er helemaal mee eens dat dit gesprek voortdurend moet worden gevoerd. Ik zal dat ook doen.

De heer Bosma maakt mij nieuwsgierig naar zijn scriptie. Ik weet niet of daar een handelseditie van is of dat deze anderszins verkrijgbaar is, maar ik houd me in ieder geval aanbevolen. De heer Bosma vraagt naar mijn totaalvisie op de inrichting van het binnenlands bestuur. Ik zal die toezenden. Overigens heb ik dat al eens gedaan. Er is immers een visienota uitgebracht. Op verzoek van de Eerste Kamer heb ik deze visie ook nader uitgewerkt. Hierin worden de verschillende bestuurslagen en de onderlinge samenhang nog eens tegen het licht gehouden.

De heer Bosma signaleert dat er aan de ene kant behoefte is aan opschaling in het middenbestuur — dat is mijn opvatting — maar dat hierdoor aan de andere kant weer nieuwe kleinschaligheid ontstaat. Dat geldt overigens ook op gemeentelijk niveau. Ik noemde al de trend naar gemeentelijke herindeling en daarmee naar schaalvergroting die al decennia speelt en die niet zozeer door de regering in gang is gezet. Je kunt die niet los zien van het feit dat onder de onderste bestuurslaag ruimte ontstaat voor wat wij in een aparte nota hebben aangeduid als "doe"-democratie, dus initiatieven van onderop. Die zijn vaak weinig georganiseerd, maar soms krijgen ze de vorm van bestuurscommissies.

Ik weet niet zeker of de heer Bosma en ik het helemaal eens zijn over de waarde van bestuurscommissies, ik vermoed eerlijk gezegd van niet. Mijn indruk is dat ze met meer dan alleen stoeptegels bezig zijn. Sommige bestuurscommissies bestrijken qua inwoners een territorium groter dan de gemeente Amersfoort. Ik heb wel degelijk waardering voor wat er in Amsterdam-Noord en elders gebeurt waar een bestuurscommissie bestaat.

Over een democratisch deficit heb ik zojuist al het een en ander gezegd. De heer Van Raak sprak bevolgen over de rol van het raadslid. Ik ben het met hem eens. De heer Van Raak benadrukte dat de rol van een raadslid twee kanten heeft. Aan de ene is de raad aan het hoofd van de gemeente gesteld, waarmee raadsleden bestuurders zijn. Aan de andere kant is een raadslid een volksvertegenwoordiger en moet hij, om de functie goed te kunnen uitoefenen, heel goed weten wat er leeft in de lokale samenleving. Het ideale raadslid is dus in staat om beide te doen, dus aan de ene kant signalen uit de bevolking oppakken en aan de andere kant het hoofdschap van de raad invullen. Ik heb eergisteren de prijs voor Beste Raadslid van Nederland mogen uitreiken aan Ron Meyer uit Heerlen, die concreet bezig was met verslavingszorg, maar dat onderdeel maakte van de zorg in de gemeente. Dat vond ik een mooi voorbeeld. Er waren overigens meerdere voorbeelden waarbij beide functies van het raadslid duidelijk naar voren kwamen.

Bij interruptie werd de vraag nog eens gesteld wie er gaat bepalen of iets uitvoering of politiek is. Daarop heb ik geantwoord. Terwijl ik door mijn papieren blader, realiseer ik me dat ik nog geen reactie heb gegeven op het derde amendement van de heer Schouw.

De voorzitter:

Dat is het amendement-Schouw op stuk nr. 11.

Minister Plasterk:

In dit amendement wordt gevraagd om afspraken omtrent openbaarmaking en transparantie. Ik wil voorstellen dat voor gemeenschappelijke regelingen ook de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gelden. Dat is exact dezelfde transparantie die ook geldt voor de gemeenten zelf. In die zin zou het voor beoordelen van het amendement nuttig kunnen zijn om meer zicht te krijgen op wat het toevoegt aan de verplichting die er toch al is. Omdat het amendement in vrij brede termen is gesteld, zie ik er ook geen bezwaar in. Uiteindelijk zou ik het oordeel sowieso aan de Kamer willen laten, maar dan wel met de kanttekening dat het misschien nuttig is om toch nog even helder te krijgen op welke manier die nadere afspraken anders zouden zijn dan de afspraken die voortvloeien uit de WOB en de Awb.

De heer Schouw (D66):

Ik dacht dat ik deze amendementen uitvoerig heb besproken met het departement. Bij mijn weten zijn inspraak en participatie niet geregeld in de WOB, of ik moet het verkeerd hebben gezien.

Minister Plasterk:

In de samenvatting die ik voor mij heb liggen, staat dat het met name afspraken omtrent openbaarmaking en transparantie zijn.

De heer Schouw (D66):

Ik heb daar in mijn inbreng in eerste termijn iets over gezegd, dus ik ga ervan uit dat de minister daar uitvoerig naar geluisterd heeft. Het punt is met name inspraak en participatie. Ik heb in eerste termijn gezegd dat de Wob geldt. Dat argument ken ik. Inspraak en participatie zijn echter vaak slecht geregeld. De gemeenschappelijke regelingen zouden daarin moeten voorzien omdat burgers vaak niet weten wanneer iets besproken wordt of wat er besproken wordt, laat staan bedrijven.

Minister Plasterk:

Dat snap ik wel. Ik ontraad het amendement niet per se. Als we in de wet vastleggen dat inspraak en participatie in de gemeenschappelijke regeling moeten worden vastgelegd zonder daarbij vast te leggen wat dit om het lijf moet hebben, dan blijft het vrij algemeen gesteld.

De heer Schouw (D66):

In het andere amendement, waarin ik dat wat concreter formuleerde over de evaluatie, was de reactie van de minister dat het niet het zo kan zijn dat de Tweede Kamer

zomaar precies voorschrijft wat er is en dat het bovendien niet limitatief is. Nu kom ik een keer tegemoet aan zo'n argument om de gemeenschappelijke regeling zelf de ruimte te geven om daarin te voorzien. Het is van tweeën één. Hoe kijkt de minister aan tegen wetgeving? Moet die concreet, precies en dicterend zijn, ook voor anderen, of laten we beleidsruimte en beleidsvrijheid aan gemeenschappelijke regelingen om die in te vullen?

Minister Plasterk:

Dat laatste, maar je zou dat ook kunnen invullen door te zeggen: daar waar gemeenten een gemeenschappelijke regeling kunnen aangaan volgens de Wet op de gemeenschappelijke regelingen, zijn ze zelf mans genoeg om te bepalen of zij in het aangaan van de gemeenschappelijke regeling over het ophalen van het vuil een onderdeel over participatie willen opnemen of dat ze dit in dat geval minder noodzakelijk vinden. Ik probeer ook mee te denken. Aangezien het amendement niet heel dwingend iets oplegt, geloof ik niet dat het een groot bezwaar is als het amendement wordt aangenomen. Ik benadruk wel dat in principe de Awb en de WOB gelden en dat er groot vertrouwen is in wat de gemeenten zelf doen. Met die kanttekening laat ik het oordeel over het amendement graag aan de Kamer.

De voorzitter:

Hiermee zijn wij aan het eind gekomen van de eerste termijn van de regering. Mij blijkt dat er behoefte is aan een tweede termijn. Ik geef het woord aan de heer Lintjes, de heer Litjens. Dit is de tweede keer; de derde keer ga ik trakteren.

De heer Litjens (VVD):

Dat is het voordeel voor ons, voorzitter: degene die in uw stoel zit, heet steeds voorzitter. Dat is op zich vrij makkelijk te onthouden.

Ik dank de minister voor zijn beantwoording en zijn toezegging. De genoemde zorg leeft in ieder geval. Ongeacht of het al zover is dat het een hoofdstructuur is of niet: er leeft een zorg en het lijkt mij goed dat daar aandacht voor is en dat daar de komende tijd serieus naar wordt gekeken.

Ik heb geconstateerd dat ook hier heel veel zorgen zijn geuit over beleidsvrijheid en over het zelf houden van beleidsvrijheid. Wij zijn er altijd van uitgegaan, en dat doen we nog steeds, dat de Wet gemeenschappelijke regelingen de gemeenten voldoende mogelijkheden biedt om zelf te bepalen wat wel en wat niet zal vallen onder de gemeenschappelijke regeling. Ook beslissingen over het ophalen van het vuil en het aantal keren dat wordt gemaaid, zijn politieke beslissingen. Er zijn heel veel raden die daar zelf over beslissen en vervolgens de uitvoering uitbesteden. Dat kan nu bij een gewone gemeenschappelijke regeling en dat kan zo dadelijk net zo makkelijk bij een bedrijfsvoeringsorganisatie. Wij zien op dat vlak geen problemen.

De vrees dat het een hoofdstructuur gaat worden, hebben wij wel. Daar dient alle aandacht voor te zijn. Aan raadsleden en colleges dient nog duidelijker gemaakt te worden hoe zij meer en beter kunnen sturen. Ook daar dient alle aandacht voor te zijn. Daar zijn heel mooie voorbeelden van in het land, te beginnen natuurlijk bij de Drechtsteden.

Er zijn echter nog veel andere mogelijkheden om aan raadsleden duidelijk te maken hoe zij meer en beter kunnen sturen. Ik heb er alle vertrouwen in dat gemeenteraden er als eerste belang bij zullen hebben om aan het stuur te blijven. Ik ga ervan uit dat de meeste partijen hier, daar ook vertrouwen in hebben.

De vrees die hier vandaag door sommigen is geuit, hebben wij niet. Wij kunnen in grote lijnen instemmen met dit voorstel.

De heer Schouw (D66):

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Ik heb het idee dat de minister en mijn fractie toch wat verschillend denken over het belang van een vitale lokale democratie. Wij vinden de lokale democratie ongelooflijk belangrijk. Daar moet de kern van het werk worden gedaan. Gemeenteraden moeten echt 100% in staat zijn om het college van B en W en het werk dat in hulpstructuren zit, goed te controleren en aan te sturen. Dat kan nu niet. Dat weet iedereen die met gemeentebestuurders en met raadsleden praat. Vandaar ook mijn zorg en vandaar ook onze inzet om op dit punt de wet te veranderen. Voorzitter, u hebt het vast gemerkt aan de interrupties: ik vind dat de minister daar allemaal iets te gemakkelijk omheen zeilt. Maar goed, het is zijn keuze om dat te doen.

Dit betekent wel dat ik mijn amendementen op de stukken nrs. 13 en 12 handhaaf. Op het amendement op stuk nr. 12 zegt de minister eigenlijk twee dingen. Ik moet het even zeggen, voorzitter. Hij zei dat niet met een schaarje is te knippen wat beleidsarm en beleidsrijk is. Maar geloof mij, zo zei hij tegen mevrouw Van Toorenburg, dat huishoudelijke zorg daar niet onder valt. "Geloof mij". Maar hoe is dit nu geregeld? De minister zegt zelf dat gemeenteraden er zelf over gaan of zij iets wel of niet in een bedrijfsvoeringsorganisatie stoppen. Ik vind het de verantwoordelijkheid van de wetgever om dat wettelijk te regelen. Want aan geloof en geloofsbelijdenissen hebben we allemaal niks. Als wij daar een groot risico zien — en mijn fractie ziet daar een groot risico — moeten wij daar niet zo makkelijk overheen en omheen praten. Dan moeten wij gewoon duidelijke oplossingen aandragen. Wat dat betreft is de reactie van de minister op mijn amendement teleurstellend. We hebben nog de inventarisatie, als een soort noodgreep. We gaan in de komende tijd bekijken hoe het allemaal loopt, maar mijn fractie is er niet gerust op. Het zou fijn zijn als die ongerustheid ook wat meer tot uitdrukking zou komen bij het kabinet.

Hetzelfde geldt rond de begrippen "hulpstructuur" en "hoofdstructuur". Een aantal leden heeft daar al over gesproken. Je kunt in woorden wel zeggen dat de WGR's een hulpstructuur moeten blijven, maar wie zijn ogen open heeft en rondwandelt in het openbaar bestuur ziet dat het gewoon een hoofdstructuur aan het worden is. Ik vind dat de minister zich dat moet aantrekken. Hij moet daar wat mee doen. Hij moet niet zeggen dat het niet zo is en dat er morgen weer een nieuwe dag is; daar hebben we namelijk niks aan. Ik wil de minister echt nadrukkelijk vragen om hier nog eens naar te kijken, om nog eens een inventarisatie te maken van "hulpstructuur" en "hoofdstructuur" en de Kamer daarover te informeren. Dat hoeft niet vandaag of morgen, dat kan ook volgend jaar. Maar dit is echt een wezenlijk probleem in het openbaar bestuur.

Ik heb nog een vraag gesteld over de online registers die de gemeenten moeten hebben van de gemeenschappelijke regelingen waarin zij participeren. Heel veel gemeenten doen dat niet; die zijn daar nalatig in. Andere kunnen dan niet zien waar die gemeenten zich mee bezighouden. Wil de minister daar wat aan doen?

Tot slot heb ik nog één motie omdat ik de beantwoording van de minister van de vraag over regionale fractievorming wat fluïde vond.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de gemeenschappelijke regeling een vorm van verlengd lokaal bestuur is;

overwegende dat bij openbare lichamen die zijn ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling leden van het algemeen bestuur een interne en externe verantwoordingsrelatie kennen;

constaterende dat de controle op het dagelijks bestuur vaak nog sterk versnipperd is en te weinig politiek ingegeven als gevolg van een nadruk op de externe verantwoordingsrelatie;

verzoekt de regering, in overleg met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen regionale politieke fractievorming te stimuleren om zodoende te komen tot versterking van het democratisch gehalte van de besluitvorming bij openbare lichamen die op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld zijn en de Kamer hierover te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door het lid Schouw. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 14 (33597).

De heer **Bosma** (PVV):

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Ik denk dat deze wet in het algemeen veel steun zal genieten in deze Kamer. Ik vroeg om een soort bespiegeling over het openbaar bestuur en de diverse bestuurslagen. Ik stel vast dat er nu allerlei pleistertjes komen op het huis van Thorbecke en dat er allerlei kleine zaakjes bij worden verzonden. Zo langzamerhand begint het wel een lappendeken te worden.

De bestuurscommissies kwamen ook nog even voorbij. Het kabinet-Rutte I heeft in een grote blijk van slimheid voorgesteld — en dat wetsvoorstel is ook aangenomen — om de activiteiten van die zogenaamde "deelgemeenten" te staken. Helaas is dat teruggedraaid; nu heten ze in Amsterdam ineens "bestuurscommissies". Huup, huup, Barbatruc: je geeft iets een andere naam en dan is er weer een probleem opgelost. Ik vind dat teleurstellend, maar ik begrijp dat het

ook iets te maken had met de meningsverschillen binnen de hoofdstedelijke Partij van de Arbeid.

Ik ben ongelukkig met de bedrijfsvoeringsorganisaties. Gaandeweg dit debat ben ik er nog ongelukkiger mee geworden. Die gemeenschappelijke regelingen groeien en groeien maar. De heer Schouw had het over "fokken als konijnen". Ik stel vast dat de konijnenhokken ook nog gaan groeien, want we gaan natuurlijk toe naar die landsdelen, die weer zullen uitnodigen tot het produceren van nóg meer gemeenschappelijke regelingen. De WGR-eenheden waren nu net bedoeld om het gat tussen tafellaken en servet, oftewel tussen gemeente en provincie, met van die regelingen op te vullen. Logisch. Als je toegaat naar landsdelen, zal dat, denk ik, nog veel vaker gebeuren.

Dan kom je ook nog eens met die bedrijfsvoeringsorganisaties. Dat vind ik een rare figuur. Dat zal ertoe uitnodigen dat heel veel taken en bezigheden van de WGR-eenheden daarin worden ondergebracht. Dan krijg je een beetje dezelfde figuur. Er zit namelijk een perverse prikkel in, om dat begrip maar weer eens te gebruiken. Dan ben je namelijk helemaal van die democratische controle af. Het doet mij een beetje denken — het is misschien een rare vergelijking — aan de Wet normering topinkomens. Allerlei slimme mensen in Hilversum zeggen: weet je wat, we gieten het allemaal in een bv'tje, dan heeft niemand er meer zicht op; dan is de controle weg. Mijn vrees is een beetje dat de bedrijfsvoeringsorganisaties dat ook gaan doen, dat het een voortwoekerend iets is en dat heel veel taken die democratisch gecontroleerd zouden moeten worden, over de schutting worden gegooid. Daarom zal ik een amendement indienen waarin in essentie staat: we doen het niet. Het wordt een tamelijk dik amendement, want we moeten al die wetsartikelen een voor een langslopen, maar de toelichting is heel simpel: we doen het gewoon niet. Ik hoop de leden dat amendement vandaag of morgen toe te sturen.

Minister **Plasterk**:

Voorzitter. Ik deel, zoals gezegd, de opvatting van de leden Litjens en Schouw, eigenlijk van alle leden, dat voorkomen moet worden dat de hulpstructuur van de gemeenschappelijke regelingen uitgroeit tot een hoofdstructuur waarbij de gemeenten zelf nog slechts een ondergeschikte rol spelen. Ik heb toegezegd de vinger aan de pols te houden en het de Kamer te melden wanneer ik de indruk krijg dat het vormen aanneemt die niet de bedoeling kunnen zijn.

Aan de andere kant heb ik in mijn inleiding niet negatief gesproken over gemeenschappelijke regelingen. Het kunnen instrumenten zijn voor gemeenten die aan de ene kant hun bestuurlijke autonomie willen houden en aan de andere kant hun burgers zo goed mogelijk willen bedienen door taken uit te voeren op de schaal waarop ze het best uitgevoerd kunnen worden. Ik denk dat het wetsvoorstel, als dat gesteund wordt door deze Kamer en door de Eerste Kamer, de structuur beter en democratischer zou kunnen maken dan zij voorheen was.

De heer Schouw dacht dat wij wellicht verschillend denken over het belang van de lokale democratie. Met alle warme woorden die hij daarover heeft gesproken, ben ik het eens. Ik geloof niet dat wij daar verschillend over denken.

Ik kom op het amendement op stuk nr. 12. De voorbeelden die wij hier besproken hebben, zijn natuurlijk onderdeel van de wetsgeschiedenis. Die worden in de Handelingen vastgelegd en kunnen door de gemeenteraden worden betrokken bij het doorhakken van de knoop of zij vinden dat iets in de categorie "uitvoering" valt, waarvoor een bedrijfsvoeringsorganisatie de beste vorm is, dan wel dat zij vinden dat iets toch zo veel beleid met zich brengt dat je daarvoor de complexere structuur zou moeten kiezen. Vanuit het belang van en het geloof in de lokale democratie vind ik dat je dat oordeel juist goed aan de gemeenteraden kunt laten en dus ook moet laten.

De heer Schouw heeft gelijk dat ik nog niet gereageerd heb op zijn vraag over de verplichting voor gemeenten om een onlineregister van de gemeenschappelijke regelingen te hebben. Ik zeg toe dat ik dat in mijn volgende overleg met de VNG aan de orde zal stellen, want het is de bedoeling dat dit wel gebeurt.

Ik kom op de motie van de heer Schouw. Ik probeer zo veel mogelijk van eenieder over te nemen, dus ook van de heer Schouw, maar ik vind dat die motie net een slagje te ver gaat en dat vind ik jammer. Het is uiteindelijk toch echt het politieke primaat van gemeenteraadsleden om te besluiten of zij over een bepaald onderwerp in de eerste plaats namens de gemeente Leiden willen spreken, dan wel dat zij hierover toch samen met hun geestverwanten van gelijke politieke kleur uit de gemeente Katwijk willen spreken. Dat kan per terrein verschillen. Het is de laatste keer dat ik verwijs naar het Energiebedrijf Rijnland, maar de leden van de raad die een gemeente vertegenwoordigen met veel boeren en tuinders, wilden spreken over de gasprijzen voor hun kassen, terwijl de leden afkomstig uit een grotere gemeente met verschillende politieke kleuren veel meer de neiging hadden om partijpolitieke opvattingen naar voren te brengen. Men kan stellen dat daar waar men geestgenoten treft, het wellicht wenselijk of verstandig is om te proberen zo veel mogelijk van tevoren af te stemmen en daarmee feitelijk tot fractievorming te komen. Maar moet de regering dan stimuleren dat men dat doet? Dat vind ik nu net een slagje te ver. Met alle sympathie voor de gedachte zou ik de motie in deze vorm toch ontraden.

De heer **Schouw** (D66):

Ik heb de motie ingediend, omdat ik het antwoord van de minister in eerste termijn zo vaag vond. Hij zei dat regionale fractievorming goed is, dat we dat moeten doen. Er is alleen geen sprake van een handelingsperspectief. Het zijn dus praatjes voor de vaak.

De **voorzitter**:

Wat is uw vraag?

De heer **Schouw** (D66):

Welk handelingsperspectief zit er nu achter al die mooie woorden van de minister?

Minister **Plasterk**:

Het verschil zit volgens mij toch in de appreciatie van de autonomie van gemeenteraadsleden. De heer Schouw geeft mijn woorden volledig correct weer, behalve "dat moeten we doen". Dat heb ik volgens mij niet gezegd. Dan is immers

de vraag: wie zijn we? Ik vind dat "we" niet wij zijn die moeten bepalen of gemeenteraadsleden met hun partijgenoten uit een andere gemeente in een gemeenschappelijke regeling tot fractievorming moeten komen. Dat lijkt me in zijn algemeenheid een verstandige gedachte, maar het kan per situatie verschillen. Ik vind niet dat wij dat hier als rijk moeten vaststellen. Vandaar dat er inderdaad geen handelingsperspectief werd gegeven. Ik wil niet verder gaan dan zeggen dat ik het een goede gedachte vind, maar ik laat het echt aan gemeenteraadsleden. Dat is een keuze.

De heer Bosma sprak over het huis van Thorbecke. Ik zou met hem nog uren kunnen doorpraten over dat onderwerp. Dat geldt ook voor de deelgemeente. Het is nu bijna alsof ik meegedeeld krijg dat de deelgemeenten bij wet zijn afgeschaft, maar ik heb die wet zelf in de Eerste Kamer mogen verdedigen. De ironie van de geschiedenis leert dat ik daarvoor, toen ik lid van deze Kamer was, mijn fractiewoordvoerder heb gesteund die daartegen heeft gestemd. Maar goed, ik heb het wetsvoorstel namens de regering in de Eerste Kamer verdedigd en het is daar ook aangenomen. Daar heeft zich inderdaad ook nog een debat ontsponnen over de vraag wat nu precies de bevoegdheden van de bestuurscommissies zouden zijn. Ik heb die vraag beantwoord. In reactie op de zorgen van een aantal senatoren zijn die bevoegdheden ook ingeperkt, zodat het niet exact tot dezelfde situatie zou leiden. Het zou te ver voeren om dat nu weer op te lijnen, maar de bestuurscommissies zijn wel wezenlijk anders dan de deelgemeenten.

De heer **Van Raak** (SP):

De minister zegt "wezenlijk", maar dat weten we nog niet. Er zijn gisteren wel verkiezingen geweest, maar wat die bestuurscommissies precies gaan doen, welke verantwoordelijkheden ze hebben, is allemaal nog niet duidelijk. Daar is de hoofdstedelijke PvdA nooit uitgekomen. Dat heeft de heer Bosma heel duidelijk gezien. Die mensen gaan daar zitten, zij gaan beginnen maar zij weten nog niet wat ze gaan doen. En als ze het niet eens zijn met de gemeenteraad, mogen ze inspreken bij de gemeenteraad. Ik ben bang dat de minister geen probleem heeft afgeschaft, maar dat hij een probleem heeft gecreëerd of heeft laten voortbestaan. De SP heeft de minister al heel vaak op het hart gedrukt dat hij het goed moet regelen, maar dat heeft hij nooit gedaan. En nu zitten we met de gebakken peren.

Minister **Plasterk**:

Van het betoog van de heer Van Raak is vrij veel niet helemaal waar. Ik heb hierover tijdens de behandeling in de Eerste Kamer uitgebreid gecorrespondeerd. Dat heb ik overigens niet gedaan met de Partij van de Arbeid in de hoofdstad maar met wethouder Van Es van GroenLinks. Dat heeft wel degelijk geleid tot het in beeld brengen van een aantal nadrukkelijke verschillen tussen bestuurscommissies en stadsdeelraden. Het gaat bijvoorbeeld om een monistisch stelsel. Ik zal de Kamer verder niet vermoeien met alle verschillen die daaraan ten grondslag liggen.

De heer **Van Raak** (SP):

Laten we er nu eens een goede wijn op inzetten! Ik voorspel dat er binnen nu en een paar maanden een hoop gedonder ontstaat in Amsterdam tussen de raad en de bestuurscommissies, omdat niet helder is wie waar verantwoordelijk

voor is. Laten we er een goede fles wijn op zetten dat het gedonder binnen drie maanden begint!

De voorzitter:

Mijnheer Van Raak, is dat ook een onderdeel van het wetsvoorstel?

De heer Van Raak (SP):

Het is een voorstel aan de regering, in dit geval de persoon van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Minister Plasterk:

Laat ik een weddenschap dat er gedonder komt in Amsterdam maar wel aangaan, want dat is een mooie gelegenheid om de heer Van Raak een keer een fles wijn te geven. Ik ben bang dat ik die weddenschap ga verliezen.

Ten slotte kom ik bij de heer Bosma, afkomstig uit Amsterdam naar ik heb begrepen, althans daar woonachtig. Hij met een interessant punt gekomen, of het vormen van landsdelen zou leiden tot een schaalvergroting in het binnenlands bestuur waardoor er ook een grotere druk op meer gemeenschappelijke regelingen zou ontstaan. Ik weet niet of dat het geval is, omdat die gemeenschappelijke regelingen werkelijk niet door de provincies worden ingesteld. Zij worden van beneden naar boven door gemeenten aangegaan, omdat die het gevoel hebben dat zij hun taak niet meer kunnen uitoefenen. Ik denk eerlijk gezegd dat gemeenten bij het aangaan van die gemeenschappelijke regelingen totaal niet in beeld hebben of het provinciehuis nu hier of daar staat. Het is wetenschappelijk een interessante vraag of tussen grote en kleine provincies de neiging tot het aangaan van gemeenschappelijke regelingen zal verschillen, maar ik denk dat die niet zal verschillen, dus ik verwacht niet dat je een grote opwaartse druk op gemeenschappelijke regelingen krijgt als gevolg van provinciefusie.

In het algemeen ben ik het er wel mee eens dat je natuurlijk door de decennia heen een trend ziet tot schaalvergroting in het binnenlands bestuur, in ieder geval voor de eerste bestuurslaag, en dat daaronder dan weer nieuwe bestuursstructuren ontstaan, wijkcommissies, stadsdeelraden en andere.

Ik denk dat ik daarmee de vragen heb beantwoord.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Over het wetsvoorstel en de ingediende amendementen en de motie zullen wij volgende week dinsdag stemmen.

De vergadering wordt van 17.38 uur tot 19.02 uur geschorst.

Voorzitter: Van Raak