

Vergaderjaar 1995–1996

**22 236**

**Decentralisatie**

**Nr. 34**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 maart 1996

In een brief van 24 januari 1996 over **de uitvoering van een decentralisatietoets** verzocht de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken om informatie over

- de visie omtrent decentralisatie op het terrein van Binnenlandse Zaken;
- de decentralisatieprojecten bij mijn ministerie, die in de afgelopen drie jaar zijn afgerond;
- de stand van zaken omtrent de lopende decentralisatieprojecten;
- een overzicht van voorgenomen decentralisatieprojecten op mijn ministerie.

Hieronder zet ik, mede namens beide staatssecretarissen, globaal mijn zienswijze uiteen over de decentralisatie op het terrein van Binnenlandse Zaken. In de bijlage geef ik een overzicht van de gerealiseerde, lopende en voorgenomen herschikking van taken.

Overheveling van taken en middelen naar mede-overheden zie ik als onderdeel van een breder kader voor herijking van taken en verantwoordelijkheden, zoals die naar aanleiding van de kerntakendiscussie heeft plaatsgevonden. In dit brede kader staan de volgende vragen centraal, op basis waarvan tot herschikking van taken kan worden overgegaan:

- is sprake van een overheidstaak of niet;
- indien niet, kan de taak beëindigd worden of geprivatiseerd worden;
- indien wel, kan een mede-overheid (territoriale decentralisatie) of kan het Rijk de overheidstaak vervullen;
- indien het Rijk de taak kan vervullen, in hoeverre kan de taak dan intern of extern verzelfstandigd worden (functionele decentralisatie);
- zo niet, dan moet het kerndepartement de taak vervullen.

Over de vraag naar territoriale decentralisatie wil ik nog het volgende opmerken. Bij het overhevelen van taken naar de mede-overheden is het uitgangspunt «lokaal, wat lokaal kan». Daarbij is wel de vraag aan de orde of de mede-overheden voldoende toegerust zijn om efficiënt en effectief uitvoering te geven aan gedecentraliseerde taken. De kwaliteit van de

...uitvoering van decentralisatieprojecten, alsmede de sturings- en informatiebehoefte vanuit het Rijk vragen evenzeer de aandacht.

Vanuit die optiek vergt decentralisatiebeleid meer dan overheveling van taken alleen. Ten eerste is het van belang de schaal en het profiel van de ontvangende bestuurslaag in oog te houden, zoals de VBO-nota beoogt. Ten tweede is helderheid nodig over de noodzaak en de wenselijkheid van eventuele sturings- en informatierelaties tussen het Rijk en de mede-overheden. Ten derde is aandacht geboden voor de inrichting en toerusting van de organisatie van de mede-overheden. Dit is weliswaar hun eigen verantwoordelijkheid, maar niettemin kan het Rijk daaraan in voorwaardescheppende zin een zinvolle bijdrage leveren (bijv. bij de uitvoering van het Grote-Stedenbeleid, bij de opbouw van een overheidsloket 2000 en bij het Project Versterking Brandweer).

Aan eerdere besluiten over taakbeëindiging of taakherschikking, zoals naar aanleiding van de Grote Efficiency Operatie, of invulling van de ombuigingstaakstelling, die voortvloeit uit het regeerakkoord lag dit brede kader eveneens ten grondslag. Uw verzoek om uitvoering te geven aan de decentralisatietoets is voor mij aanleiding om de taken van het ministerie van Binnenlandse Zaken opnieuw te toetsen aan dit kader. Hieronder schets ik kort de uitkomst van deze toets. In de kern is het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het goed functioneren van het stelsel van staat en bestuur, zoals dat is vastgelegd in de Grondwet en de organieke wetten. Vanuit deze verantwoordelijkheid bevordert het ministerie van Binnenlandse Zaken de democratische rechtsstaat en concentreert het zich op de kerntaken *bestuur*, *veiligheid* en *personeel*. De wetgevingsfunctie alsmede de juridische adviesfunctie blijven evenzeer voorbehouden aan het kerndepartement. Dit laat onverlet dat in sommige kwesties op het terrein van de juridische advisering een beroep gedaan wordt op partijen buiten het ministerie.

## **Bestuur**

De vormgeving en het onderhoud van de bestuurlijke en financiële infrastructuur van gemeenten en provincies is een kerntaak van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Majeure projecten als de vernieuwing van de bestuurlijke en financiële organisatie (resp. VBO, VFO) dragen zorg voor een dusdanige inrichting van de infrastructuur dat gemeenten en provincies beter in staat zijn de bestaande taken uit te voeren, en nieuwe te decentraliseren of in autonomie uit te voeren taken aan te vatten. Herschikking van deze taak ligt niet voor de hand.

Onderhoud en bevordering van de interbestuurlijke betrekkingen, zoals het Grote-Stedenbeleid, de coördinatie van taakverdelingsvraagstukken in het binnenlands bestuur en de zorg voor de eigen organisatie van de Rijksdienst zijn inherent aan een bestuursdepartement als Binnenlandse Zaken. Dat geldt ook voor de voorwaardescheppende en verbindende rol van het ministerie op het terrein van de informatievoorziening (BIOS III) en de beveiliging. Op het terrein van de klassieke overheidstaken als reisdocumenten en bevolkingsadministratie is een maximum van decentralisatie en uitbesteding bereikt. Wel is de verzelfstandiging van de uitvoering van het GBA-beheer in voorbereiding. Door de overheveling naar het Gemeentefonds wordt per 1-1-1997 de financiële uitvoering van de Wet sociale vernieuwing beëindigd.

De coördinatie van het integratiebeleid voor minderheden, waaronder ook het inburgeringsbeleid begrepen is, is een centrale verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Met de in 1995 in

werking getreden Wet gemeentelijke zorg voor VVTV'ers is een afgewogen taaktoedeling tussen Rijk, provincie en gemeenten geregeld.

## **Veiligheid**

Een democratische rechtsstaat is binnen het stelsel van grondrechten en wetgeving verplicht de veiligheid voor de burger te verzekeren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is primair aanspreekbaar op deze kerntaak, omdat het enerzijds veiligheid en openbare orde in samenhang brengt en anderzijds het veiligheidsbeleid kan en moet binden aan het bestuur en de bestuurden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken blijft onverkort verantwoordelijk voor taken op het terrein van de binnenlandse veiligheid, zoals die voortvloeien uit artikel 8 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Op dit taakveld wordt geen herschikking voorzien.

Op het terrein van de brandweezorg en de rampenbestrijding is in de afgelopen jaren, mede naar aanleiding van de Grote Efficiency Operatie, de rol van het ministerie steeds meer beperkt tot normstelling en beleidsontwikkeling op hoofdlijnen, en vervult het een activerende en toetsende rol in de richting van de mede-overheden. Deze rol vervult het ministerie op grond van mijn verantwoordelijkheid voor het effectief en adequaat functioneren van de brandweer, en in het bijzonder van de rampenbestrijdingsorganisatie. Het zwaartepunt van de taakuitvoering ligt echter bij de gemeenten, gesteund door de regionale brandweren. Het Project Versterking Brandweer beoogt per regio te komen tot een slagvaardige brandweermanorganisatie met een eenduidige bestuurlijke en operationele aansturing. Mede in het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie wordt in deze kabinetsperiode bezien of en op welke wijze bovenlokale taken op het terrein van de brandweer en de rampenbestrijding in de bestuurlijke hoofdstructuur kunnen worden ondergebracht.

De opbouw van een nieuw regionaal politiebestedel, dat geformaliseerd is in de Politiewet 1993, heeft in belangrijke mate plaatsgevonden vanuit het uitgangspunt «decentraal, tenzij». Dit primaat bij de politieregio heeft vergaande gevolgen gehad voor de taakuitoefening van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze taakuitoefening kenmerkt zich nu door beheer op afstand, de ontwikkeling van een vooral voorwaardescheppend veiligheidsbeleid en het werkgeverschap voor de politiesector. Verantwoordelijkheden op het terrein van de sterktevaststelling en -verdeling, van de informatiehuishouding en van delen van het personeelsbeleid zijn overgedragen naar de regio's. Verantwoordelijkheden op het terrein van het onderwijs, werving en selectie zijn overgedragen aan het LSOP. Overigens hebben mijn collega van Justitie en ik op deze terreinen deels ook verantwoordelijkheden behouden, o.m. de strategie-ontwikkeling met betrekking tot het onderwijs en het MD-beleid. De overdracht van verantwoordelijkheden is gepaard gegaan met overdracht en bundeling van budgetten. Inmiddels is ervaring opgedaan met het nieuwe politiebestedel. Ik heb het voornemen om vóór de zomer knelpunten in het bestel in kaart te brengen en de Kamer daarover te informeren. Daarbij komen in algemene zin vragen aan de orde over de verdeling van verantwoordelijkheden en de inbedding van politietaken in de bestuurlijke hoofdstructuur.

## **Personeel**

Normalisatie en decentralisatie kenmerken de ontwikkeling in de taakuitoefening van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het terrein van het overheidspersoneel. De overheid moet zich zoveel mogelijk als

een normale werkgever kunnen gedragen. De centrale benadering van arbeidsvoorwaardenvorming en personeelsbeleid is verlaten. Inmiddels zijn de grenzen van normalisatie en decentralisatie van de personele taak van Binnenlandse Zaken bereikt. De personele kerntaak is teruggebracht tot haar essentie: het scheppen van voorwaarden voor een personeelsmanagement in de sector Rijk, gericht op een kwalitatief hoogwaardige en effectieve ondersteuning van de politieke gezagsdragers, gericht op de noodzakelijke omvang en de kosten van de daarmee verbonden uitvoering en gericht op de uitvoering van de controlfunctie. De minister van Binnenlandse Zaken concentreert zich op de verantwoordelijkheid voor de werkgeversrol van de sector Rijk en voor de coördinatie van het overheids personeelsbeleid, de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden in de overheidssectoren.

De terugtred op deze kerntaak is gepaard gegaan met een omvangrijke privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten op het personele vlak. Thans zijn in voorbereiding nog enkele omvangrijke privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties (zoals RBB, DZVO, IVOP). Ik verwijs daarvoor naar de bijlage. Afgezien van de reeds ingezette herschikking van taken zijn geen nieuwe initiatieven voorzien.

Samenvattend, en mede gelet op de overzichten in de bijlage, moet ik constateren dat de ontwikkeling naar een kerndepartement goeddeels voltooid is. Veel decentralisatie-, verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties zijn inmiddels afgerond of verkeren in een vergevorderd stadium. In een verdere overheveling van taken naar mede-overheden – behoudens enkele toezichtstaken – wordt niet voorzien, omdat dan de kerntaken van het ministerie worden aangetast (bijv. het decentralisatiebeleid valt niet te decentraliseren). Wel kan natuurlijk tot taakbeëindiging worden besloten.

In deze kabinetsperiode wordt voorts de vraag onder ogen gezien of, en op welke wijze bovenlokale taken op het terrein van de politie, brandweer en de rampenbestrijding ingebed kunnen worden in de bestuurlijke hoofdstructuur.

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

Allereerst verwijs ik naar de resultaten van de decentralisatie-impuls, die in de periode 1992–1993 geleid heeft tot herschikking van taken en middelen naar gemeenten op het terrein van criminaliteitspreventie, HALT-bureaus, rampbestrijding in buitengewone omstandigheden en de inspectie brandweerwezen. (Tweede Kamer, 1991/1992, 22 236, nr. 9). De provinciale rampenstaven zijn toen onder de verantwoordelijkheid van de provincies gebracht. Daarnaast zijn ter invulling van de ombuigingstaakstelling voor het ministerie van Binnenlandse zaken, die voortvloeit uit het regeerakkoord, ook voorstellen gedaan voor herschikking van taken (Tweede Kamer, 1994/1995, 23 900, nr. 13). Deze voorstellen komen terug in het onderstaande overzicht:

### **Bestuur**

- door inwerkingtreding van de nieuwe Gemeente- en Provinciewet per 1-1-1994 zijn veel toezichtsbepalingen van preventief toezicht gewijzigd in repressief toezicht. In sommige gevallen is het toezicht geheel komen te vervallen;
- door inwerkingtreding van de nieuwe Gemeente- en Provinciewet per 1-1-1994 behoeven in het algemeen begrotingen van gemeenten en provincies geen goedkeuring meer;
- gemeenten en waterschappen krijgen meer ruimte voor het voeren van een eigen kwijtscheldingsbeleid voor lokale belastingschulden (1-1-1995);
- decentrale uitplaatsing van statushouders naar gemeenten, op basis van een wettelijk vastgelegde taakstellingensystematiek (1995);
- bundeling middelen voor inburgering van nieuwkomers tot een brede doeluitkering voor de gemeenten (1-1-1996);
- beëindiging toezicht op de gemeentelijke en de provinciale belastingverordeningen (besluit Eerste Kamer 6-2-1996).

### **Veiligheid**

- overdracht rechtspositionele voorzieningen rampbestrijders naar de toenmalige Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (1-1-1993);
- opheffing dienst Ongevalsebestrijding Gevaarlijke Stoffen (1-1-1994);
- sluiting beproevingsstation/beëindiging toezicht bouw voertuigen (1-1-1994);
- verzelfstandiging bureau Brandweereexamens (1-4-1994);
- reorganisatie politie (1-4-1994);
- overdracht beheer ME-voertuigen (1-1-1995);
- opheffing districtsinspecties (20-9-1995);
- verzelfstandiging Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding (1-1-1996);
- overdracht telecommunicatie-taken naar regionale brandweren (1-1-1996).

### **Personeel**

- privatisering Rijks opleidingsinstituut (1-2-1993);
- decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming naar acht sectoren (1-4-1993);
- decentralisatie voorkeursgroepenbeleid naar departementen (1-1-1995);
- verzelfstandiging Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheids-personeel (1-1-1995);
- privatisering ABP (1-1-1996);

- opheffing DUO en samenvoeging en verzelfstandiging USZO (1-1-1996);
- opheffing RPD Advies (1-1-1996).

### **Lopende herschikking van taken**

#### *Bestuur*

- Overheveling van het Fonds Sociale Vernieuwing naar het Gemeentefonds (1-1-1997). De middelen in het fonds voor gesubsidieerde arbeid en herinschakeling van werklozen worden betrokken bij het gemeentelijk werkfonds. De wijze waarop dat vorm zal krijgen is thans onderwerp van bespreking. Ook de wijze van toedeling van de middelen voor de ambulante verslavingszorg en de maatschappelijke opvang aan de gemeenten is nog in discussie;
- verzelfstandiging van de uitvoering van het GBA-beheer. Een wetsvoorstel is momenteel in voorbereiding.

#### *Veiligheid*

- Besluit draagbare blustoestellen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is thans belast met het afgeven van een bewijs van typekeuring. Momenteel wordt met keuringsinstellingen overlegd onder welke voorwaarden het mogelijk is dat zij in de toekomst de bewijzen van typekeuring afgeven;
- Informatievoorziening brandbeveiligingsbeleid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de gemeenten een computerprogramma ter beschikking gesteld voor het opstellen van een preventie activiteitenplan. Besloten is de ontwikkeling van een geactualiseerd computerprogramma over te laten aan de markt.

#### *Personeel*

- Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW). Deze normalisering van het sociale zekerheidsstelsel voor het overheidspersoneel houdt in dat de afspraken bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid op basis van dezelfde wettelijke regelingen zullen worden toegekend aan de overheidswerknemers en de werknemers in particuliere dienst. Streven is naar een invoering van de OOW per 1 januari 1998;
- Sectoralisatie regeling Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (ZVO). In het kader van het gesectoraliseerde overlegstelsel wordt er thans naar gestreefd ook de ZVO-regeling met ingang van 1-1-1997 inhoudelijk en qua uitvoering onder te brengen bij de betreffende sectorwerkgevers. Uitgangspunt is dat de Dienst Ziektekostenvoorziening Overheidspersoneel (DZVO) ook na de sectoralisatie de regelingen blijft uitvoeren;
- Rijks Bedrijfsgezondheids- en Bedrijfsveiligheidsdienst (RBB). Gestreefd wordt naar privatisering van de RBB per 1-7-1996. Een ontwerp van de privatiseringswet ligt nu voor behandeling bij de Eerste Kamer;
- Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP). Sinds 1-1-1994 heeft IVOP de status van agentschap. Momenteel wordt wel een partiële privatisering voorbereid door overdracht van het beheer en onderhoud van het salarissysteem per 1-1-1998 aan de exploitant van het gerenoveerde IPA-systeem.

## **Voorgenomen herschikking van taken**

### *Bestuur*

- Centraal Archief Selectiedienst (CAS). Streven is de CAS met ingang van 1-1-1997 de status van agentschap te verlenen;
- Deregulering rechtspositie gekozen bestuurders bij provincies en gemeenten.

Streven is dat provincies en gemeenten meer mogelijkheden voor invulling van deze rechtspositie krijgen;

- Decentralisatie/beëindiging financieel toezicht. Naarmate de financiële rekenschapsrelaties binnen gemeenten en provincies versterkt worden, is minder behoefte aan toezicht van de provincie resp. het Rijk.

### *Veiligheid*

- Informatievoorziening brandweezorg en rampenbestrijding. Na overleg met de direct betrokkenen wordt gezien welke landelijke systemen en technische infrastructuur onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken blijven, en op welke wijze het ministerie van Binnenlandse Zaken op termijn landelijke systemen zal laten ontwikkelen en onderhouden;

- Bestekken en programma-eisen voor brandweer- en rampenbestrijdingsvoertuigen. Bezien wordt in hoeverre het ontwerpen van bestekken en programma-eisen kan worden overgedragen aan de Nederlandse Brandweer Federatie en aan de bij de rampenbestrijding betrokken partners

- Bestuurlijke inbedding regionale brandweer. Aan de hand van de evaluatie van het Project Versterking Brandweer wordt in deze kabinetsperiode gezien of bovenlokale taken op het terrein van brandweer en rampenbestrijding ingebed kunnen worden in de bestuurlijke hoofdstructuur;

- Verzelfstandiging IT-organisatie politie. In 1996 worden wettelijke voorstellen ontwikkeld voor verzelfstandiging van de IT-stichting, die thans tijdelijk nog bij het KLPD is ondergebracht;

- Bestuurlijke inbedding regionale politie. Mede naar aanleiding van een evaluatie wordt in deze kabinetsperiode de vraag onder ogen gezien of, en op welke wijze bovenlokale taken op het terrein van de politie ingebed kunnen worden in de bestuurlijke hoofdstructuur.

### *Personeel*

geen