

Vergaderjaar 1996–1997

22 236

Decentralisatie

Nr. 37

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 september 1996

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 24 juni 1996 overleg gevoerd met minister Dijkstal, staatssecretaris Van de Vondervoort en staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken over de **decentralisatietoets**. Het overleg vond plaats aan de hand van de brieven van de minister van 21 maart 1996 (Kamerstuk 22 236, nr. 34) en van 3 juni 1996 (BIZA-96-7 29).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) constateerde als teneur van de brief van 21 maart dat het ministerie van Binnenlandse Zaken zelf eigenlijk al goeddeels de weg naar een kerndepartement heeft afgelegd. Op zichzelf is dat verheugend.

In de brief wordt gesteld dat op het terrein van overheidsstaken als reisdocumenten en bevolkingsadministratie een maximum van decentralisatie is bereikt. Hoe zijn dan de ervaringen met de nu bereikte decentralisatie? Behoren aanloopproblemen als gestolen paspoorten inmiddels tot het verleden? Hoe beoordelen de bewindslieden de gerezen problemen rond de identiteitskaarten, waar het Rijk, althans volgens de gemeenten, te veel geld voor zou vragen, waardoor er voor de gemeenten te weinig zou overschieten? Verder vroeg zij hoe de verzelfstandiging van de uitvoering van het GBA-beheer eruit zal gaan zien.

Van VNG-zijde is kritiek geuit op de decentralisatie van taken op het gebied van de veiligheid, vooral waar het gaat om de brandweezorg en de rampenbestrijding. Volgens de VNG zouden concrete voornemens ontbreken en zou de privatisering, omdat het Rijk een forse vinger in de pap houdt, in feite neerkomen op centralisatie. Zij vroeg om een reactie op deze kritiek.

Naar aanleiding van de passages in de brief over de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid vroeg zij of de resultaten tot nu toe tevreden stellen en of het lukt om de gelijkschakeling met de particuliere sector volgens planning tot stand te brengen. Of zal toch nog vertraging optreden, bijvoorbeeld bij de ZVO-regeling? Verder vroeg zij wat zij zich

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).

Piv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+) en Van Oven (PvdA).

zou moeten voorstellen bij deregulering van de rechtspositie van gekozen bestuurders bij provincies en gemeenten en wanneer deze te verwachten valt.

Naast decentralisatie is er voor het ministerie van Binnenlandse Zaken ook een belangrijke coördinerende taak weggelegd op het punt van deregulering, waaronder zaken als verminderen van toezicht en saneren van planprocedures. In de praktijk worden aan decentralisatie toch nogal eens sturingsmechanismen gekoppeld, bijvoorbeeld door verslag- en informatieverplichtingen op te leggen en een vorm van toezicht te introduceren, terwijl dat juist niet de bedoeling is. Mevrouw Scheltema zou graag zien dat dit verschijnsel in toom wordt gehouden en dat uitwassen op dit gebied worden bestreden. Zijn er plannen om weer eens kritisch alle bestaande planprocedures en verslagverplichtingen tegen het licht te houden?

Verder vroeg zij hoe het loopt met de coördinatie van het ministerie op het vlak van de functionele decentralisatie. Er is nu voorzien in een medeondertekening. Werkt dat in de praktijk ook bevredigend?

In de brief van 3 juni wordt gezegd dat in het geval bij verzelfstandiging andere overheden erbij worden betrokken, de criteria voor instelling van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) eigenlijk niet goed voldoen en daarom zouden moeten worden opgerekt. Het leek haar dan beter om voor zo'n geval de criteria aan te passen.

De dienst omroepbijdragen zal, zo wordt in de brief van 3 juni aangekondigd, weer worden teruggebracht in het publieke domein, omdat het hier gaat om het «massaal geven van strikt regelgebonden beschikkingen». Enige alinea's eerder wordt ditzelfde argument gebruikt om het landelijk bureau inning onderhoudsbijdragen om te vormen tot een agentschap. Is het dan de bedoeling ook tot een agentschap omroepbijdragen te komen?

Het was haar opgevallen dat in de brief op geen enkele manier wordt beargumenteerd waarom het zoetwateroverstromingsfonds geen ZBO meer wordt. Het blijft bij de loutere aankondiging hiervan.

Tenslotte vroeg zij wanneer de notitie doordecentralisatie mag worden verwacht.

De heer **Rehwinkel** (PvdA) constateerde dat volgens de brief van 21 maart de ontwikkeling naar een kerndepartement Binnenlandse Zaken goeddeels voltooid is. Een verdere overheveling van taken naar medeoverheden wordt volgens deze brief ook niet voorzien, omdat dan de kerntaken van het ministerie zouden worden aangetast. Helaas valt dit voor de Kamer moeilijk te toetsen, want een concreet decentralisatieplan ontbreekt, waardoor er bovendien het risico is dat de ontwikkeling per ministerie verschillend uitvalt. Indertijd is vanuit de Kamer bij motie wel om zo'n plan gevraagd en hij vroeg hoe het hiermee staat.

Daarnaast is het decentralisatiebeleid voor de Kamer moeilijk te beoordelen omdat het is verweven in een aantal trajecten. Onder het vorige kabinet was dat niet het geval en was sprake van een decentralisatie-impuls. Een aantal voorstellen in het kader van die impuls is overigens nog steeds niet uitgevoerd, zoals het overbrengen van een deel van de bijzondere opsporingsdiensten naar de regionale politie en de bundeling van politie-uitkeringen tot een brede doeluitkering. Het was voor de heer Rehwinkel daarom toch de vraag of inderdaad de ontwikkeling naar een kerndepartement al goeddeels voltooid is. In dit verband wees hij ook op het door de VNG aangevoerde argument dat decentralisatie een proces is dat eigenlijk nooit af is. Bovendien moet er aandacht zijn (de VNG wijst daar ook op) voor tendensen van recentralisatie. Hoe denken de bewindslieden gemeenten te beschermen tegen ongebreidelde verzoeken van Rijk en provincies om allerlei gegevens te verzamelen en te registreren? Hij beaamde overigens dat soms wensen vanuit de Kamer mede ten grondslag liggen aan zulke verzoeken.

In het overleg verleden week met de bewindslieden van VROM over de decentralisatie op het terrein van VROM is het punt van de politieke regie weinig uit de verf gekomen. Zoals gezegd, lijkt het erop dat de ontwikkelingen per ministerie uit elkaar lopen en daarom herinnerde hij nog eens aan de indertijd gedane suggestie om een politieke regiegroep in te stellen.

Uit de brief van 3 juni had hij de indruk gekregen dat de criteria voor externe verzelfstandiging niet altijd even goed kunnen worden toegepast. Soms is de argumentatie voor een bepaalde verzelfstandiging ook nogal gezocht. Hij vroeg hoe de bewindslieden nu denken over het proces van externe verzelfstandiging, mede in het licht van de kwalificatie «wildgroei» die de Algemene Rekenkamer hier destijds aan heeft gegeven. Het leek hem de taak van de bewindslieden om in ieder geval een verdere wildgroei te voorkomen.

De heer **Gabor** (CDA) was een groot voorstander van vergaande decentralisatie. Besluiten worden daarmee dichterbij de burgers gebracht, hetgeen het draagvlak voor de politiek verbreedt. Aan decentralisatievoornemens wilde hij wel drie voorwaarden verbinden: decentralisatie mag niet gepaard gaan met bezuinigingstaakstelling voor het Rijk, de ministeriële verantwoordelijkheid dient ten volle waargemaakt te kunnen worden als het gaat om decentralisatie van rijksbeleid en eerst moet nagegaan worden of de te decentraliseren taak zich echt wel leent voor decentralisatie. Hij vond zelfs dat in het verleden op sommige punten de decentralisatie te ver is gegaan en dat overwogen zou moeten worden om daarbij weer tot een meer centrale sturing te komen. Ook merkte hij in dit verband op dat het slagen van een decentralisatieproces staat of valt met een strakke regie vanuit het kabinet. Helaas wordt hier in de beide brieven niet over gesproken, terwijl hier toch een belangrijke taak ligt voor de coördinerend bewindspersoon.

Uit de brief van 21 maart had hij opgemaakt dat het ministerie van Binnenlandse Zaken in de ogen van de bewindslieden inmiddels nagenoeg een kerndepartement is, zodat verdere overheveling van taken naar medeoverheden niet meer aan de orde kan zijn. Is dat inderdaad de teneur van deze brief? In dit verband wees hij op de recente brief van de VNG waarin wordt betoogd dat er nog wel degelijk aanleiding is om verder te gaan met het traject van decentralisatie. Daarnaast wees hij op de door de bewindslieden van VROM ingenomen stelling dat pas kan worden bepaald waar de demarcatielijn van decentralisatie moet worden getrokken nadat de takendiscussie met IPO en VNG is afgerond. Hoe denken de bewindslieden van Binnenlandse Zaken daarover?

Hij had berichten gekregen dat er op bepaalde punten in feite sprake is van recentralisatie, bijvoorbeeld doordat de hogere overheid steeds vaker om rapportages vraagt. Hij vroeg zich af of dat echt nodig is. Als eenmaal na grondige overweging is besloten om een taak te decentraliseren, zou de bemoeienis van de hogere overheid toch tot een minimum beperkt moeten zijn? In dit verband vond hij ook, dat er reden is om na te gaan of het werk van de rijksinspecties tot overlappings leidt. Hij meende dat het takenpakket van deze inspecties in de lijn moet liggen van hetgeen destijds door de commissie-Franssen is geformuleerd.

Hij vroeg vervolgens, naar aanleiding van de paragraaf over veiligheid in de brief van 21 maart, wat precies wordt bedoeld met de passage over het eventueel onderbrengen in de bestuurlijke hoofdstructuur van bovenlokale taken op het terrein van brandweer en rampenbestrijding. Zelf had hij geen behoefte aan een discussie over het huidige politiebestedel en het leek hem ook heilloos om de regiobenadering die nu wordt gevolgd bij brandweer en rampenbestrijding, weer los te laten. Ook vroeg hij in dit verband hoe het staat met de analyse van de knelpunten in het huidige politiebestedel, waarbij hij wees op de mededeling in de brief over het voornemen om vóór de zomer knelpunten in het bestel in kaart te

brengen en de Kamer daarover te informeren. Hij was er een voorstander van dat de minister de bevoegdheid krijgt om per politieregio de sterkte van de politie vast te stellen, waarbij hij uiteraard beseftte dat dit weer een gedeeltelijke recentralisatie betekent.

Afsluitend betoogde hij dat de Kamer in staat moet zijn om per ministerie decentralisatievoornemens systematisch te toetsen aan de hand van een concreet kader, waarin aandacht is gegeven aan aspecten als de financiële onderbouwing, de personele gevolgen, het wetgevings-traject en deregulering. Hij drong erop aan dat de bewindslieden de Kamer het handvat voor een dergelijke toetsing leveren.

De heer **Remkes** (VVD) stelde voorop dat decentralisatie voor hem geen dogma is. Soms kan ook een zekere mate van centralisatie wenselijk zijn. Zo kan het uit een oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid en gezien de discussie over het IRT-enquête-rapport wenselijk zijn om de minister van Binnenlandse Zaken meer greep te geven op de sterkte van de regionale politiekorpsen. Verder sloot hij in dit verband zeker niet uit dat een inkadering van de politie binnen de normale bestuurlijke structuur de conclusie van de komende evaluatie van de politieorganisatie zal zijn. Daarnaast noemde hij als voorbeeld van een gewenste vorm van centralisatie de versterking van de positie van het middenbestuur (stadsprovincies of de al bestaande provincies), opdat dat bestuur beter bovenlokaal kan besturen en bevoegdheden kan uitoefenen. Als derde voorbeeld in dit kader noemde hij het realiseren van een groot project door de rijksoverheid op het grondgebied van diverse provincies; ook dan is enige centralisatie wellicht aangewezen. Als er slechts één provincie bij betrokken is, zoals het geval was met de A73 of in het algemeen geldt voor gemeentelijke herindelingen, vond hij het terecht als het Rijk zeer veel acht slaat op de opvatting van die betrokken provincie.

In de stukken wordt terecht opgemerkt dat decentralisatie een onderwerp hoort te zijn in een bredere discussie die ook gaat over de herijking van taken en bevoegdheden. Met het oog hierop vroeg hij wat de inzet van de bewindslieden zal zijn in de komende takendiscussie met IPO en VNG en hoe zij de door IPO en VNG op tafel gelegde voorlopige voorstellen beoordelen. Verder vroeg hij om de Kamer op de hoogte te houden van de voortgang in die takendiscussie.

Hij was het grotendeels eens met de stelling in de brief van 21 maart dat er waarschijnlijk niet veel specifieke taken van het ministerie van Binnenlandse Zaken meer over vallen te dragen. Daarnaast is er echter nog de belangrijke coördinerende taak van de bewindslieden als het gaat om de decentralisatie bij andere ministeries en daar valt verder niets over te lezen in deze brief. In het algemeen vond hij trouwens dat de stukken te veel een sfeer van tevredenheid ademen, terwijl ongeduld eigenlijk meer op haar plaats zou zijn. In dit verband vroeg ook hij hoe het staat met de versterking van de politieke regie, een aanbeveling van de commissie-Franssen die destijds door de gehele Kamer is onderschreven. Hij beseftte overigens dat een aantal aspecten zijn ingekaderd in afzonderlijke trajecten. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het grotestedenbeleid, maar de resultaten van de decentralisatie in dat kader, vooral waar het gaat om de aspecten die voor verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM komen, zijn niet om over naar huis te schrijven.

Aanvullend vroeg hij of Binnenlandse Zaken betrokken is geweest bij het opstellen van de brief aan de Kamer over de decentralisatie van VROM-taken.

Hij had met instemming begrepen dat binnenkort een aparte brief te verwachten valt over de rijksinspecties.

Eens was hij het met de stelling in de brief van 21 maart dat decentralisatiebeleid méér dan alleen overheveling van taken vergt. Het gaat dus o.a. om de vraag hoe regelgeving kan worden gedereguleerd,

óók regelgeving vanwege Binnenlandse Zaken, maar de brief zegt hier vrijwel niets over.

In het algemeen was hij, uitzonderingen daargelaten, geen voorstander van functionele decentralisatie. Als daar al toe wordt overgegaan, dient het functioneel bestuur democratisch gelegitimeerd te zijn en moet het ook op een goede manier ingekaderd zijn in het algemeen bestuur. Als aan die twee voorwaarden niet kan worden voldaan, vond hij dat functionele decentralisatie achterwege dient te blijven. Zullen die twee voorwaarden ook door de bewindslieden van Binnenlandse Zaken worden ingebracht in de komende kabinetsdiscussie over functionele decentralisatie en de positie van PBO's?

Op zichzelf was hij verheugd met de passage in de brief over deregulering rechtspositie gekozen bestuurders bij provincies en gemeenten, maar hij vroeg wel wat hier nu precies wordt bedoeld. Wordt in dit kader ook gekeken naar de mogelijkheid om gemeenten een ruimere vrijheid te bieden voor de aanstelling van fulltime wethouders?

Antwoord van de bewindslieden

Staatssecretaris **Kohnstamm** vond dat tevredenheid wel op haar plaats is waar het gaat om de ervaringen met de decentralisatie van reisdocumenten. Er bestaan nog enige zorgen over de beveiliging en de wijze van uitgifte op sommige plaatsen, maar ten aanzien van de decentralisatieaspecten zag hij geen reden voor ontevredenheid. Overigens wees hij erop dat hij op grond van de betreffende decentralisatiewet nu geen verantwoordelijkheid meer draagt voor de dagelijkse gang van zaken bij de uitgifte van paspoorten en op zichzelf vond hij het dan ook niet zo terecht dat hij hier soms toch vanuit de Kamer op wordt aangesproken.

Naar aanleiding van persberichten over problemen rond identiteitskaarten wordt hier nader onderzoek naar ingesteld. Het probleem lijkt vooral te zijn dat, nu mensen ook een identiteitskaart kunnen aanvragen tegen een aanzienlijke lagere prijs dan een paspoort, de «omzet» in de paspoortuitgifte tegenvalt, terwijl een paspoort aan leges voor gemeente en Rijk veel meer oplevert dan een identiteitskaart. Als dit al als een probleem moet worden gezien, heeft dat dus vooral te maken met de calculerende burger en niet met decentralisatieaspecten. Hij zegde toe de Kamer te zijner tijd op de hoogte te stellen van de resultaten van het lopende onderzoek.

Het wetsvoorstel inzake verzelfstandiging van de uitvoering van het GBA-beheer gaat uit van een participatiemodel voor het ZBO. Ook de GBA-gebruikers krijgen hierin dus een rol. Het wetsvoorstel ligt op dit moment ter advisering bij de Raad van State.

Minister **Dijkstal** bracht eerst in herinnering dat indertijd bij het brede algemeen overleg over decentralisatie o.a. is afgesproken om per ministerie na te gaan hoe het staat met de decentralisatie en daartoe als eerste het ministerie van Binnenlandse Zaken onder de loep te nemen. Met het oog op die afspraak is de brief van 21 maart opgesteld. Daarin is dus het ministerie van Binnenlandse Zaken zelf tegen het licht gehouden en is de conclusie getrokken dat het met de decentralisatie in het algemeen goed loopt. Die conclusie slaat uiteraard alleen op het ministerie van Binnenlandse Zaken, niet op de decentralisatie in het algemeen. Op dat laatste punt is er eerder reden voor ongerustheid over de trage voortgang op een aantal gebieden, en ook reden voor ongerustheid over recentralisatietendensen waar de VNG-voorzitter op het recente VNG-congres aandacht aan heeft gegeven.

Een belangrijke reden hiervoor is dat er op dit moment onduidelijkheid is over de vraag hoe verder gegaan zou moeten worden met de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Er is min of meer een

vacuüm ontstaan nu er (nog) geen stadsprovincies zijn en diverse ministeries zijn met het oog hierop geneigd om taken weer naar zich toe te trekken. Dit is een reëel gevaar als te lang onduidelijk blijft hoe het verder moet met de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Daarnaast speelt hier een belangrijke rol dat de takendiscussie nog niet is afgerond en tenslotte kan worden genoemd dat sommige ministeries niet zo enthousiast zijn over decentralisatie, hetgeen op bepaalde punten ook wel begrijpelijk is. Ook de bewindsman vond daarom dat decentralisatie geen dogma kan zijn en dat steeds moet worden nagegaan of decentralisatie wel wenselijk is.

De indruk dat op het terrein van brandweer en rampenbestrijding wordt gestreefd naar centralisatie op rijksniveau, moet op een misverstand berusten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken streeft er op geen enkele manier naar om de taken en de verantwoordelijkheden van de brandweer en de rampenbestrijding zoals die nu in de wet zijn omschreven, weer op centraal niveau te brengen. Wel is een proces van een aantal verzelfstandigingen ingezet, bijvoorbeeld voor het Bureau brandweerexamens en het Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding, en daarbij is het punt van een centraal georganiseerde en gecoördineerde informatie in discussie.

Naar aanleiding van de opmerkingen over het politiebestedel wees hij erop dat indertijd is afgesproken, mede op aandringen vanuit de Kamer, om de periode tot de zomer van 1996 te gebruiken voor het inventariseren van de knelpunten. Alle korpsen is gevraagd om hun mening hierover te geven en aan de hand daarvan zal een overzicht worden gemaakt van de zaken die in het veld als knelpunt worden gevoeld, en van de knelpunten die het kabinet zelf ziet. Op basis van dit alles zal het kabinet het komende najaar een standpunt hierover bepalen en dat aan de Kamer voorleggen. Met het oog hierop leek het hem niet zinvol om vandaag verder in te gaan op de opmerkingen die over het politiebestedel zijn gemaakt.

Het sectorenmodel voor de arbeidsvoorwaarden wordt op dit moment geëvalueerd en het ziet ernaar uit dat dit model nog wel enige jaren gehandhaafd zal worden. Dat staat los van de vraag of het gewenst zou zijn om tot doordecentralisatie te komen, waardoor bijvoorbeeld elk regionaal politiekorps een deel van de arbeidsvoorwaarden zelf zou kunnen regelen binnen bepaalde randvoorwaarden. Dit zou ook wel passen binnen ideeën over differentiatie en flexibilisering. De minister vond overigens dat het daar nu nog te vroeg voor is en hij wilde in de lopende kabinetsperiode niet verder gaan dan het geheel afschaffen van het centrale overleg, hetgeen ook goed mogelijk is nu er afspraken zijn gemaakt over de VUT en de pensioenen.

Hij hoopte dat het mogelijk zal zijn om de sectoralisatie van ZVO per 1 januari a.s. te halen. Er zal op het ministerie van Binnenlandse Zaken nog wel een dienst ZVO blijven, maar deze verricht alleen uitvoerende werkzaamheden.

Hij ging ervan uit dat de opmerking over medeondertekening vanwege Binnenlandse Zaken op een misverstand berust. Indertijd heeft de Kamer hier bij motie op aangedrongen, maar hij had vervolgens aan de Kamer meegedeeld dat deze motie niet zal worden uitgevoerd, omdat een dergelijke medeondertekening in de praktijk waarschijnlijk contraproductief zou werken. Voor de Kamer is vooral van belang dat het de afzonderlijke ministers in hun eigen verantwoordelijkheid kan aanspreken, want decentralisatie lukt alleen als betrokkenen ook overtuigd zijn van de wenselijkheid ervan.

De motie over een decentralisatieplan is, als hij het zich goed herinnerde, indertijd aangehouden, mede gezien zijn argument dat hij eigenlijk niet voor de motie voelde en een andere weg wilde bewandelen. Die andere weg is vervolgens geschetst in de brief van 13 oktober jl. en besproken in het algemeen overleg op 22 februari jl. Bij die gelegenheid had hij gezegd voornemens te zijn om jaarlijks in de begrotingsstukken

een overzicht van de stand van zaken met de decentralisatie en de convenanten te geven, mede om toetsing door de Kamer mogelijk te maken. Daarnaast wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken veelvuldig overleg gepleegd met andere ministeries over decentralisatie en ZBO's, ook op ministerieel niveau. In dit verband wees hij erop dat de politieke regiegroep al bestaat en «ministerraad» heet. Hij zag niet de meerwaarde van een qua omvang kleinere regiegroep die zou moeten gaan opereren tussen de ministerraad en het overleg tussen ministeries, al dan niet op bestuurlijk niveau. Uiteraard zag hij wel de noodzaak om vanuit Binnenlandse Zaken zo goed mogelijk zicht te krijgen op de ontwikkelingen en daarin zoveel mogelijk te sturen, maar beslissingen worden vervolgens toch op kabinetsniveau genomen en in het kabinet wordt ook ruim aandacht gegeven aan allerlei aspecten van decentralisatie.

Aanvullend merkte hij hierbij op dat de brief van de bewindslieden van VROM over decentralisatie op dezelfde wijze is opgesteld als de brief van 21 maart. Het is de bedoeling dat dit ook gebeurt met de brieven van andere bewindslieden over de stand van zaken met de decentralisatie op hun ministerie en aan de hand daarvan leek het hem voor de Kamer heel wel mogelijk om een goed inzicht te krijgen in het geheel en daarover zelf een oordeel te vellen. Dat laat de coördinerende taken van het ministerie van Binnenlandse Zaken, die het ministerie ook actief uitvoert, uiteraard onverlet. Verder merkte hij in dit verband nog op dat het voor een ministerie als Binnenlandse Zaken, gezien de aard van zijn taken, vrij gemakkelijk is om precies aan te geven welke taken zijn gedecentraliseerd en welke taken echt tot de kerntaken moeten worden gerekend, terwijl dat voor sommige andere ministeries veel moeilijker is.

Dit najaar kan een brief worden verwacht over de rijksinspecties. Hetzelfde geldt voor de bijzondere opsporingsdiensten.

In reactie op de opmerkingen over functionele decentralisatie zei de bewindsman eerst dat voor het kabinet voorop staat dat over de uitvoering van publieke taken ook publieke verantwoording afgelegd moet kunnen worden. Verder zei hij dat het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel met nieuwe regels voor ZBO's nu binnen is. Mede aan de hand van dat advies zal een definitief wetsvoorstel worden opgesteld en als dat eenmaal is aanvaard door de beide Kamers, is een goed raamwerk (een soort spoorboekje) totstandgekomen voor nieuw op te richten organen. Veel moeilijker is het uiteraard om deze nieuwe regels ook van toepassing te verklaren op reeds bestaande ZBO's. Het is de bedoeling dat het kabinet na de zomer aan de Kamer meedeelt hoe het daarmee denkt om te gaan.

Het zoetwateroverstromingsfonds is inmiddels van de baan, mede naar aanleiding van het overleg met de Kamer hierover. Het kabinet heeft er nu voor gekozen om een wetsvoorstel op te stellen waarin wordt bepaald dat uitkeringen bij zoetwateroverstromingen uit de algemene middelen komen.

Tenslotte merkte hij op dat het de bedoeling is dat de dienst omroepbijdragen een ZBO wordt.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort** herinnerde er eerst aan dat de kern van het kabinetsstandpunt over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is, dat de drie huidige bestuurslagen zodanig moeten worden gepositioneerd en versterkt dat zij territoriaal en integraal kunnen besturen. Bovendien is in de loop der jaren de afgrenzing van de taken en de verantwoordelijkheden van de diverse bestuurslagen enigszins vervaagd en juist daarom vindt nu ook een takendiscussie met IPO en VNG plaats. Decentralisatie is daarbij geen dogma, maar op grond van de betreffende bepalingen in Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet wordt gepoogd zoveel mogelijk taken op het lokale niveau te doen uitvoeren en ook de verantwoordelijkheid daarvoor op dat niveau te

leggen. Dit alles zal leiden tot een verschuiving van taken tussen de drie overheidslagen.

In dat verband is nu in de eerste plaats de aandacht gericht op de taken die op dit moment zijn toegedeeld aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of functionele besturen. Bij die taken moet nu opnieuw beoordeeld worden, welk van de drie bestuurslagen de verantwoordelijkheid voor de diverse taken dient te hebben en de taken daarom ook rechtstreeks toegedeeld moet krijgen. Dat laat de mogelijkheid onverlet dat er in stadsprovincieachtige constructies een iets andere toedeling van verantwoordelijkheden is dan normaal het geval is in de verantwoordelijkheidstoedeling tussen gemeenten en provincies, maar die andere toedeling moet dan wel zeer goed gemotiveerd zijn. De inzet is in ieder geval herstel van goed geordend territoriaal bestuur door de huidige drie bestuurslagen en versterking van de mogelijkheden om integraal bestuur vorm te geven.

Dit betekent ook dat functionele decentralisatie slechts in bijzondere omstandigheden aan de orde kan zijn. In de Grondwet is voorzien in één vorm van functioneel bestuur: de waterschappen. Daarnaast zijn er in de loop der jaren andere vormen van functioneel bestuur ontstaan, zoals bij de politie en de arbeidsvoorziening (RBA's), en deze staan nu ter discussie in het kader van de takendiscussie. Bij de politie is het zeer de vraag of de huidige vorm van functioneel bestuur gehandhaafd zou moeten worden, terwijl bij de RBA's de conclusie lijkt te worden dat het maatschappelijk gewenst is om het tripartiete bestuur te handhaven, zij het met versterking van de invloed van gemeenten en provincies in het functionele bestuur en met grotere mogelijkheden voor gemeenten om zelf een afweging te maken, bijvoorbeeld door middel van inkoopregelingen.

In dit verband wees de bewindsvrouw erop dat functionele decentralisatie niet hetzelfde is als sectoraal vanwege het Rijk aangestuurd beleid. Bij de behoefte om sectoraal te kunnen aansturen welke beleidsprestaties door gemeenten en provincies gehaald dienen te worden, moet weliswaar rekening worden gehouden met mogelijkheden van gemeenten en provincies om een en ander in hun territoriale en integrale bestuursverantwoordelijkheid in te bedden, maar het genoemde onderscheid blijft hier wel van belang.

In de loop van de takendiscussie is van de kant van VNG en IPO een groot aantal punten genoemd waarover zij nader met de rijksoverheid wilden spreken waar het de verantwoordelijkheidstoedeling betreft. Het Rijk heeft zich daartoe bereid verklaard en er is toen ook een volgorde van te bespreken punten afgesproken, met in de eerste plaats de zogenaamde bijlage 2-taken: de rechtstreeks aan intergemeentelijke of functionele besturen toegedeelde taken en verantwoordelijkheden. Het overleg over die taken is nu in een afrondend stadium en er wordt naar gestreefd dat hierover overeenstemming wordt bereikt nog voordat ook voor de ministerraad het zomerreces aanbreekt. Als die overeenstemming is bereikt, wordt een en ander aan de diverse achterbannen voorgelegd en kunnen in het komende najaar definitieve afspraken worden gemaakt. Op de lijst met verder te bespreken punten komen o.a. de inspectietaken voor en ook daarbij is het streven erop gericht om in het komende najaar de discussie af te ronden.

Ingaande op de opmerkingen over de behoefte om bij decentralisatie toch nog allerlei regels te stellen of informatieverplichtingen op te leggen, wees de staatssecretaris er eerst op dat in de Gemeentewet en de Provinciewet al een aantal bepalingen zijn opgenomen die zien op het zo beperkt mogelijk houden van dergelijke verplichtingen. In ieder geval moet hiervoor een goede motivering kunnen worden geleverd. Daarnaast wordt al een aantal jaren, bijvoorbeeld door middel van comptabiliteitsvoorschriften, toegewerkt naar een systeem van «single audit». Daartegenover rijst bij een aantal onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de WBL, de besteding van de bijzondere bijstand en de gedecentraliseerde Wet

voorzieningen gehandicaptenzorg, de vraag of de wijze waarop daarbij de verantwoordelijkheidstoedeling en de informatievoorziening zijn geregeld, wel in voldoende mate tegemoet komt aan de behoeften op elk van de bestuurlijke niveaus. Na het zomerreces komt er een rapportage aan de hand van het rapport van de commissie-Griffioen, waarin zal worden ingegaan op de vraag of met andere stromen van informatievoorziening kan worden gewerkt. In het spanningsveld van enerzijds de wens om voldoende informatie en anderzijds de wens om het functioneren van de decentrale overheden zo weinig mogelijk te belemmeren door allerlei voorschriften, is het nodig om precieze afbakeningen te maken. Dit gaat ook veel verder dan louter administratieve aspecten, want het heeft mede te maken met de vraag welke overheid voor welke taak verantwoordelijkheid draagt en hoe in dat verband de bestuurlijke verantwoordingsplicht dient te worden geregeld.

Op dit moment worden de primaire arbeidsvoorwaarden voor gekozen bestuurders bij provincies en gemeenten nog centraal vastgesteld, terwijl de secundaire arbeidsvoorwaarden binnen bepaalde grenzen op decentraal niveau worden bepaald. Er kan hier op twee manieren worden gedereguleerd: enerzijds door de verantwoordelijkheid op dit vlak meer op het niveau van provincies en gemeenten te leggen, anderzijds door een en ander volledig centraal te regelen. De bewindsvrouw vond dat beide opties serieus moeten worden afgewogen. Als belangrijk nadeel van de eerste optie zag zij, dat staten- en raadsleden dan hun eigen rechtspositie moeten bepalen.

Tenslotte zegde zij toe, een uiterste poging te doen om nog deze week een brief aan de Kamer te zenden over doordecentralisatie. Het zal nog niet mogelijk zijn om in deze brief al conclusies te trekken. Wel is het de bedoeling in deze brief inzicht te geven in de diverse mogelijkheden en daardoor een handvat te bieden voor verder overleg over dit onderwerp.

Discussie in tweede termijn

De heer **Gabor** (CDA) drong erop aan dat vandaag antwoord wordt gegeven op zijn opmerkingen over het politiebestedel, waarbij hij opnieuw wees op het voornemen om vóór de zomer knelpunten van het nieuwe politiebestedel in kaart te brengen en de Kamer daarover te informeren.

Verder herinnerde hij aan zijn verzoek om een concreet kader op te stellen, aan de hand waarvan de Kamer kan toetsen hoe het gaat met de decentralisatie van de diverse ministeries. Hem leek een dergelijk kader te meer noodzakelijk nu ook de minister heeft laten weten dat er reden is voor ontevredenheid over de voortgang van de decentralisatie.

De heer **Remkes** (VVD) vond de discussie over de vraag of al dan niet een politieke regiegroep moet worden ingesteld, niet zo relevant. Inderdaad moet er enige politieke regie zijn om tot resultaten te komen, maar hem ging het om de resultaten, niet zozeer om de vraag hoe die regie vorm moet krijgen. Dat laatste liet hij graag aan de minister over.

Naar aanleiding van het zojuist gedane verzoek om een concreet beoordelingskader merkte hij op, vooral behoefte eraan te hebben dat bij de rapportage over de decentralisatie die jaarlijks in de begrotingsstukken wordt opgenomen, een duidelijk overzicht wordt gegeven van de precieze stand van zaken op dit vlak. Hij hechtte niet zoveel waarde aan een apart stuk van de minister waarin een aantal uitgangspunten voor decentralisatie worden opgesomd, want het is voor iedere fractie steeds mede een politieke afweging welke zaken al dan niet voor decentralisatie in aanmerking komen.

Tenslotte vond hij dat in beginsel de nieuwe regels voor ZBO's ook van toepassing zouden moeten worden verklaard op de al bestaande ZBO's, zeker waar het gaat om het duidelijk vastleggen van de verantwoordelijk-

heden. Als daar niet in hoge mate uniformiteit in wordt bereikt, is een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling in het binnenlands bestuur zoek.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) vroeg of met het genoemde «spoorboekje» voor nieuwe ZBO's wordt bedoeld op de al eerder toegezegde kaderwet verzelfstandiging. Ook zij vond dat dit kader op termijn tevens het beoordelingskader voor reeds bestaande ZBO's zal moeten zijn.

De heer **Rehwinkel** (PvdA) onderschreef deze opmerking en was het ook eens met het pleidooi voor een kader aan de hand waarvan de voortgang van de decentralisatie kan worden getoetst. In ieder geval had hij er behoefte aan dat vanwege de minister van Binnenlandse Zaken regelmatig een oordeel wordt gegeven over de voortgang van de decentralisatie, uitgesplitst per ministerie.

Minister **Dijkstal** lichtte toe dat de woorden «vóór de zomer» in de zin over het voornemen om vóór de zomer knelpunten in het politiebestedel in kaart te brengen, alleen slaan op het in kaart brengen van de knelpunten. Het veld heeft tot de zomer de tijd gekregen om knelpunten aan te dragen en pas als deze op het ministerie zijn bezien en daar ook de zelf gesignaleerde knelpunten aan zijn toegevoegd, kan de Kamer hierover worden geïnformeerd.

Hij zegde graag toe dat bij het decentralisatieoverzicht in de jaarlijkse begrotingsstukken in ieder geval de stand van zaken wordt beschreven, uitgesplitst per ministerie en per taak.

Ook hij ging ervan uit dat het de Kamer vooral om de resultaten gaat, minder om de manier waarop het kabinet daartoe komt.

In beginsel meent het kabinet dat de binnenkort vast te stellen nieuwe regels voor ZBO's ook op reeds bestaande organen van toepassing zouden moeten zijn. In sommige gevallen is het echter de vraag of dat gewenst zou zijn. Zo zijn de universiteiten en De Nederlandsche Bank ZBO's die op een aantal punten niet aan de nieuwe regels voldoen en als ze daar wel aan zouden moeten gaan voldoen, zou dat bijzonder veel «overhoop halen». Hij zegde toe te zijner tijd aan de Kamer een overzicht te geven van alle bestaande ZBO's en daarbij steeds per orgaan beargumenteerd aan te geven of het voldoet aan de nieuwe regels en, zo nee, of het kabinet van oordeel is dat ze er alsnog aan zouden moeten gaan voldoen.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes