

Vergaderjaar 1996–1997

22 236

Decentralisatie

Nr. 38

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 19 september 1996

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken¹ en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer² hebben op 20 juni 1996 overleg gevoerd met minister De Boer en staatssecretaris Tommel van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 25 april 1996 inzake decentralisatietoets (22 236, nr. 36).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Gabor** (CDA) sprak zich voor verdere decentralisatie uit, omdat de politiek en de besluitvorming hierdoor dichterbij de mensen komen te liggen. Hij nam hierbij afstand van het idee dat met decentralisatie grote winst voor de rijksbegroting te behalen is, en noemde het belangrijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor rijkstaken en rijksbeleid steeds duidelijk geregeld wordt. Hij sloot zich aan bij de positieve sfeer die de brief van de bewindslieden uitstraalt.

In het kader van de ruimtelijke ordening zien de bewindslieden de Vinex-convenanten als een eerste stap op weg naar decentralisatie, omdat de bevoegdheden en taken voor bodemsanering en infrastructuur nog

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), Rehwinkel (PvdA).

Plv. 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 Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Oven (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Lansink (CDA), Van Erp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van den Berg (SGP), Verspaget (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), voorzitter, Van Gijzel (PvdA), Verbugt (VVD), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Poppe (SP), Gabor (CDA),

Augusteijn-Esser (D66), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M.B. Vos (GroenLinks), Dijkma (PvdA), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA), Jeekel (D66).

Plv. leden: Biesheuvel (CDA), Blauw (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Middelkoop (GPV), Houda (PvdA), Bukman (CDA), Oudkerk (PvdA), Jorritsma-van Oosten (D66), Valk (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Hendriks, Bijleveld-Schouten (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), De Graaf (D66), Leerkes (Unie 55+), Swildens-Rozendaal (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Witteveen-Hevinga (PvdA), Keur (VVD), H. G. J. Kamp (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van 't Riet (D66), Van de Camp (CDA).

niet helder genoeg zijn. Wat is de achtergrond van deze constatering?

Wat vinden de bewindslieden van de gedachte om in nader te bepalen gevallen af te zien van provinciaal toezicht op bestemmingsplannen? En wat vinden zij van de suggestie om bij de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening uitsluitend strijdigheid met provinciaal beleid en strijdigheid met nationaal ruimtelijk beleid als toetsingsgronden daarin op te nemen?

Voortdurend wijzen gemeenten en provincies erop dat er een fundamentele discussie nodig is om het dubbele toezicht te verminderen. Nu hebben gemeenten te maken met toezicht zowel van het Rijk als van de provincie. Kunnen de bewindslieden een reactie hierop geven?

Over het beleidsonderdeel milieu merkte de heer Gabor op dat decentralisatie niet altijd een oplossing voor bestuurlijke vraagstukken is. Zo achtte hij voor de afvalsturing juist een toenemende bemoeienis van het Rijk nodig. Wat is het oordeel van de bewindslieden hierover?

Naast decentralisatie vond de heer Gabor deregulering, dus het verminderen van regelgeving en van controle en overleg, ten minste even belangrijk. Wat is de stand van zaken bij het in gang zijnde deregulerings-traject van het departement van VROM?

Er is al een debat gevoerd over het standpunt van de bewindslieden dat afwijking van normen in sommige gevallen mogelijk is. De fractie van het CDA is het hiermee eens, maar een voorwaarde is wel dat er milieuwinst wordt behaald. Zijn er voorbeelden te geven van successen op dit punt?

In het project stad en milieu moet het lokale niveau het primaat hebben. Hoe zien de bewindslieden dit en wat is de rol van de rijksoverheid in dezen?

Hoe staat het met de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie-Welschen over de bodemsanering?

In de brief van het IPO staat dat er ook bij het toezicht op milieu en volkshuisvesting sprake is van overlap. De heer Gabor meende dat een duidelijkere scheiding nodig is tussen datgene wat het Rijk, de provincies en de gemeenten controleren.

Bij de inspectie milieuhygiëne en volksgezondheid is nog niet voldaan aan de aanbevelingen van de commissie-Franssen. De heer Gabor achtte de opschoning van de inspectietaak nog niet ten einde. Er mag geen dubbel werk worden gedaan en de bemoeienis van het Rijk moet globaal en niet gedetailleerd zijn.

Volgens de brief van het IPO is er bij de volkshuisvesting sprake van een succesverhaal. Hoe is de voortgang van het overleg met de VNG en het IPO over de Volkshuisvestingswet?

Het Rijk wil dat de gemeenten hun volkshuisvestingstaken waar maken, maar er zijn tendensen die hiertegen ingaan. Hoe verloopt dit nu, vooral op het punt van de bindingseisen? Is de staatssecretaris in het overleg al dichter bij een werkbare oplossing gekomen?

De heer Gabor meende dat bij een ruimer werkgebied van de woningcorporaties absoluut een rijkstoezicht hoort. Wat is het oordeel van de bewindslieden hierover?

Decentralisatie is nooit af en inzichten kunnen veranderen.

De heer Gabor hoopte dat de resultaten van decentralisatie meetbaar gemaakt kunnen worden, omdat dit in het belang is van het proces.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) noemde de decentralisatietoets een middel om meer greep te krijgen op het decentralisatieproces op het hele overheidsterrein. Hierbij is niet eerst voor VROM gekozen omdat het daar zo slecht gaat, maar omdat decentralisatie daar op sommige beleidsonderdelen een belangrijke rol speelt of moet spelen. In de loop van de tijd zal hierover ook met andere bewindslieden worden gesproken ten behoeve van een coherente benadering van decentralisatie.

Decentralisatie is geen doel op zichzelf en ook geen bezuinigingsoperatie, maar een middel om het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te

brengen en aldus democratisch controleerbaar te maken. In de brief van de bewindslieden staat ook dat een bestuur beleidsruimte nodig heeft om keuzen te maken. Verder moet de overheid dubbel werk, zoals dubbel toezicht, voorkomen of verminderen. Toezicht moet ook op de minst indringende manier worden uitgeoefend als verantwoord is. Ten slotte bestaat decentralisatie ook uit deregulering. Hierbij komt nog de herverdeling van taken en bevoegdheden waarover nu met de VNG en het IPO wordt gesproken.

Mevrouw Scheltema wilde niet het hele beleidsterrein van VROM langslopen, maar in grote lijnen beoordelen of het departement krachtadig genoeg inhoud geeft aan de decentralisatie. Zij stelt het bijzonder op prijs als de bewindslieden de Kamer een reactie willen geven op de voorstellen in de brieven van de VNG en het IPO.

In de brief van de bewindslieden, die erg terughoudend is, wordt bij de inspecties de eindverantwoordelijkheid van de minister voor de uitvoering door andere overheden sterk benadrukt. Mevrouw Scheltema meende dat dit in een gedecentraliseerde eenheidsstaat niet noodzakelijk is, maar het is wel een van de belangrijkste redenen waarom zo sterk aan inspecties wordt gehecht. Professor Toonen wijst erop dat inspectie een vermenging van sturing en toezicht is. Provincies en gemeenten ervaren een inspectie soms als vraagbaak, maar ook als betuttelend oog en oor van het Rijk.

Een probleem van de inspecties is de slechte controleerbaarheid. Zo'n cluster territoriaal gespreide ambtenaren kan gemakkelijk een eigen staatje vormen en lijkt ook voor het departement soms lastig te controleren. VROM zou een algemeen beleidskader kunnen vaststellen, waarbinnen de lagere overheden de ruimte hebben om een eigen beleid te voeren. Zij zouden dan op de output moeten worden afgerekend, door monitoring en verslaglegging. Een voordeel is dat op deze manier minder territoriaal gespreide rijksambtenaren nodig zijn. Door de outputmeting is er ook minder toezicht nodig. Verder wordt hierdoor de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden bevorderd. Kan op deze manier het werkkterrein van de inspecties niet aanzienlijk worden verkleind, zo niet worden opgeheven? Willen de bewindslieden hierover verkennende gesprekken met de VNG en het IPO voeren? Op het gebied van de volkshuisvesting zijn overigens al afspraken gemaakt, maar verder gebeurt er onvoldoende. De Kamer heeft immers al bij de behandeling van het rapport van de commissie-Franssen uitgesproken dat er veranderingen bij de inspecties nodig zijn.

In de brief ontbreekt de functionele decentralisatie, die volgens de nota Functioneel toezicht belangrijk is wanneer territoriale decentralisatie niet mogelijk of gewenst is.

Bijvoorbeeld het noodzakelijke toezicht op de geprivatiseerde woningcorporaties kan misschien beter via functionele decentralisatie worden geregeld. Speelt functionele decentralisatie geen grote rol bij VROM of is de brief op de territoriale decentralisatie toegespitst?

Een klacht van gemeenten en provincies is dat het bij decentralisatieprojecten vaak ontbreekt aan een tijdschema en duidelijke financieringsafspraken, waardoor soms als betutteling gevoelde bemoeienis van het Rijk noodzakelijk is. Is dit te verbeteren?

Mevrouw Scheltema erkende dat er voor de geluidsbelasting, het project stad en milieu, het project artikel 19 en 18a WRO en het voorkeursrecht voor gemeenten inderdaad iets aan decentralisatie wordt gedaan, maar zij vond dit nog wat beperkt. Is bijvoorbeeld een bundeling van de kleine financieringsstromen in de volkshuisvesting te overwegen?

In de brief staat dat VROM de saneringsprogramma's van de provincies voor industrielawaai marginaal toetst en ook de formele beschikking afgeeft. In de argumentatie in de brief staat dat het project nog maar tot 2002 loopt en dat de wet nu eenmaal vergunningverlening door het Rijk vereist, maar de vraag is wat erop tegen is om de provincie zelf de vergunning te laten afgeven als het programma getoetst is.

De departementen van VROM en VWS benadrukken dat oormerking van de gelden voor ouderenhuisvesting noodzakelijk is. Hoewel mevrouw Scheltema er begrip voor had dat geld tijdelijk geormerkt wordt om ervoor te zorgen dat nieuw beleid inderdaad wordt uitgevoerd, vond zij dat de provincies en de gemeenten het wel op den duur wel zelf moeten kunnen bepalen.

De heer **Remkes** (VVD) noemde het gedenkwaardig dat de commissie voor Binnenlandse Zaken zich naar aanleiding van het rapport van de commissie-Franssen met andere departementen bemoeit. Ook bij de voorbereiding in de fracties bleken sommigen hiermee moeite te hebben. De andere fractieleden moeten er blijkbaar nog rijp voor worden gemaakt, want andere beleidsterreinen zullen nog volgen.

De heer Remkes dankte de bewindslieden voor de brief, die een uitstekende basis voor de discussie vormt. Voor de fractie van de VVD is decentralisatie geen dogma, maar moet zij passen in het meest wenselijke model van besluitvorming en worden beoordeeld op de resultaten die beoogd worden. Behalve het voorbeeld van de afvalsturing noemde hij de besluitvorming over grote projecten, in het kader van het WRR-rapport. Het is bijvoorbeeld de vraag of bij de Betuwelijn sterk gedecentraliseerde besluitvorming over de uitvoering wenselijk is. Iets soortgelijks geldt voor provinciale projecten. Is in deze gevallen niet juist centralisatie nodig ten behoeve van de resultaten die beoogd worden, de duidelijkheid voor de burgers en de snelheid van de besluitvorming?

Volgens de fractie van de VVD ontbreekt in de brief terecht de functionele decentralisatie in het algemeen. Zij is er in het algemeen geen voorstander van en houdt vast aan de normale lijn van territoriale decentralisatie. Alleen bij de inspectie kan voor een vorm van functionele decentralisatie worden gekozen.

De brief van de bewindslieden is wat te terughoudend over concrete voornemens en hierdoor wat te beschrijvend. Zo staat erin dat het voortdurend streven naar decentralisatie steeds in het licht staat van de zorg voor de duurzame kwaliteit van de leefomgeving. De heer Remkes voegde hieraan toe dat deze zorg soms ook bij provincies en gemeenten in goede handen is. Verdere decentralisatie is dan ook mogelijk op meer terreinen dan in de brief worden genoemd. Hierbij speelt ook deregulering een rol, waarvan de bewindslieden bij de MDW-operatie een goed voorbeeld geven door kleine bedrijven meldingsplichtig in plaats van vergunningplichtig te laten zijn. In de brief staan wel enkele algemene beleidsuitgangspunten over ruimere mogelijkheden voor provincies en gemeenten in de uitvoering van het beleid, maar deze worden te weinig geconcretiseerd.

Ook op het punt de inspecties houdt de brief de boot te veel af. De komende tijd moet concreter worden aangegeven wat naar de provincies overgeheveld kan worden. Het IPO en de VNG hebben hun opvattingen hierover al duidelijk gemaakt. De inspecties doen soms buitengewoon nuttig werk, maar zij worden ook wel als rijkspottekijkers gezien, met te veel detailbemoeienis. Verder is er te veel beleidsconcurrentie tussen de provincies en de rijksinspecties en is er te veel vervlechting tussen beleid en toezicht. Zo is het de vraag wat de rijksvertegenwoordigers in de provinciale commissies doen.

De brief ademt de sfeer dat bij decentralisatie verantwoordelijkheden bij het departement moeten blijven. De heer Remkes vond echter echte decentralisatie nodig. Hierbij kunnen wel afspraken over verantwoording achteraf gemaakt worden, maar moet de rijksbemoeienis, zoals gedetailleerde planvoorschriften en rapportageverplichtingen, zo klein mogelijk blijven. Als het Rijk meent dat taken aan provincies en gemeenten kunnen worden overgelaten, moet het ook volledig de consequenties hieruit trekken.

De heer Remkes sloot zich aan bij de opmerkingen van de heer Gabor over de woningbouwsubsidies. Op het terrein van de stads- en dorpsvernieuwing zijn al vergaande besluiten over decentralisatie genomen. Waarom wordt dit op het terrein van de volkshuisvesting niet in ruimere mate nagevolgd?

Hij stemde in met de opmerking in de brief dat een omslag nodig is van het opdragen van de uitvoering naar het overlaten van beleid binnen door het Rijk vastgestelde kaders. Dit moet wel concreet vertaald worden. Bijvoorbeeld in het kader van de Wet geluidhinder is er een gedetailleerde bemoeienis van het Rijk. In de brief staat dat dit terrein nog bekeken wordt. Is het werkelijk de intentie van de bewindslieden om gemeenten en provincies op dit punt een ruimere afwegingsmogelijkheid te geven?

In de brief wordt bij de inspecties grote nadruk gelegd op de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze kan soms uitstekend vervangen worden door de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten, zeker in de uitvoering. De afspraak is dat de verantwoordelijkheid hiervoor wordt overgedragen aan decentrale overheden. In de toekomst zullen dus niet meer de bewindslieden, maar de colleges van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten hierop worden aangesproken. Op de verwijzing van de minister naar de discussie over de WBL wilde de heer Remkes niet ingaan, hoewel hij er een steekhoudende reactie op meende te kunnen geven, zeker in verband met de verantwoordelijkheden. Als hierover misverstanden bestaan, moet er verder gepraat worden. Hij beschouwde deze gedachtewisseling dan ook als een startpunt van een verder gaand proces. De verantwoordelijkheden moeten volstrekt duidelijk worden. In dit verband wees hij op de onlangs aangenomen motie over het project Fryslân Fernijt en op de onlangs opgebloeide discussie over het grotenstedenbeleid en de kansenzones.

Ten slotte zei de heer Remkes dat zijn fractie het op prijs stelt, na afronding van de takendiscussie met het IPO en de VNG een brief van de bewindslieden te ontvangen, waarin ook wordt ingegaan op de brieven van die organisaties.

De heer **Rehwinkel** (PvdA) benadrukte het uitgangspunt dat decentralisatie nooit af is. Na de decentralisatie-impuls van het vorige kabinet moet het proces doorgaan en de Kamer moet hierbij betrokken zijn. Volgens de VNG kan integrale sturing door de Kamer consistent beleid waarborgen. Kritiek kan echter niet vrijblijvend worden geuit. Als er verschil van mening is over de wijze waarop gemeenten hun taak uitvoeren, zal de VNG hieraan consequenties moeten verbinden.

De toets die de commissie in dit overleg toepast, blijkt een goed middel te zijn, maar wordt door de leden van de commissie wel verschillend opgevat. De heer Rehwinkel was er blij om dat de Kamer nu inzicht heeft gekregen in het decentralisatieproces op twee departementen. Volgend jaar zou bijvoorbeeld Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen eens onder de loep genomen kunnen worden.

De heer Rehwinkel toonde zich bij de decentralisatie vooral geïnteresseerd in de politieke regie. Misschien moeten de bewindslieden van Binnenlandse Zaken hierop worden aangesproken, maar toevallig spreekt de commissie eerst met de bewindslieden van VROM. Kunnen zij er inzicht in geven hoe de politieke regie inzake decentralisatie binnen het kabinet wordt gevoerd? Ook in de discussie over het adviesstelsel en het verzelfstandigingsbeleid ging het vaak over de verantwoordelijkheid van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken, waarbij er soms sprake was van medeondertekening. Wat merken de bewindslieden van VROM van deze coördinerende rol van Binnenlandse Zaken?

In de brief van de bewindslieden ontbreekt een plan met een tijdslimiet en financiële uitgangspunten. Betekent dit dat deze in het geheel niet bestaan? In hoeverre worden de bewindslieden hierop aangesproken door de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister? Welke

gezamenlijke richtlijnen zijn er ontwikkeld? De heer Rehwinkel vermoedde dat deze er niet zijn en dat de Kamer volgend jaar weer een heel ander beeld van bijvoorbeeld Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal krijgen. Kunnen de bewindslieden concrete momenten noemen waarop zij met Binnenlandse Zaken in contact zijn geweest over het decentralisatieproces op VROM?

Ook voor de fractie van de PvdA is decentralisatie geen dogma. Op het beleidsterrein van VROM zijn er vele regio- en stadsoverschrijdende problemen, waardoor soms een centrale, ministeriële verantwoordelijkheid moet worden genomen. De brief hinkt echter op twee gedachten. Natuurlijk moeten er centraal normen worden gesteld, maar vaak wordt de indruk gewekt dat VROM weinig afstand kan nemen, waardoor misschien ook weinig verantwoordelijkheidsbesef op andere niveaus kan ontstaan. In de brief wordt gesproken van meedenken en het bewaken van de voortgang van het beleid. Hierdoor wordt de vraag opgeroepen of het beleid wel voldoende is uitgekristalliseerd.

Ook staat in de brief dat te decentraliseren taken in eerste instantie op centraal niveau worden aangepakt en dat provincies en gemeenten deze later overnemen. Moet het Rijk er echter niet naar streven dat provincies en gemeenten zoveel mogelijk vanaf het eerste moment hun verantwoordelijkheid nemen?

Ook de heer Rehwinkel sprak zich uit voor de volgorde territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie. De Kamer heeft uitvoerig met de bewindslieden van Binnenlandse Zaken gesproken over interne en externe verzelfstandiging, naar aanleiding van de rapporten van de commissie-Sint en de Algemene Rekenkamer. Na territoriale decentralisatie en de beslissing om al dan niet te privatiseren kan de vraag naar interne dan wel externe verzelfstandiging opkomen, waarbij de voorkeur naar interne verzelfstandiging uitgaat. Volgens de commissie-Sint zijn er drie argumenten voor externe verzelfstandiging, bijvoorbeeld dat er veel uitvoeringsbeslissingen moeten worden genomen of bij een onafhankelijke rechterlijke rol. In het overzicht van nieuwe verzelfstandigingsvoornemens dat de Kamer onlangs van Binnenlandse Zaken heeft ontvangen, wordt desondanks weer vaak voor zelfstandige bestuursorganen gekozen. De Kamer heeft dan ook op verschillende punten gevraagd welk argument van de commissie-Sint van toepassing is. Ook de Algemene Rekenkamer spreekt van wildgroei. De Kamer zal dan ook de vinger aan de pols moeten houden. In hoeverre hebben de recente ontwikkelingen de bewindslieden van VROM een goed kader gegeven voor een vorm van decentralisatie die kan volgen op de territoriale decentralisatie?

De heer **Hendriks** zegde toe, medewerking aan decentralisatie geven waar dit mogelijk is, maar wel moet worden voorkomen dat er zaken ontsporen. Vanaf 1901 heeft Nederland een beleid voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening waarop het in wereldverband trots kan zijn. Dit was centraal geregeld, wat niet altijd meer mogelijk is, maar bij decentralisatie moet er wel sprake zijn van zorgvuldigheid in de regelgeving en in de taaktoedeling. Hoe staat dit voor de bewindslieden op papier?

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** sprak haar teleurstelling erover uit dat er geen leden van de commissie VROM aanwezig zijn. Alleen de heer Gabor heeft een dubbelfunctie. Gewoonlijk hebben de bewindslieden te maken met Kamerleden die zich bezighouden met milieu, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Zij constateerde een verschil tussen hun opvattingen en die van de nu aanwezige leden. Het leek haar daarom goed dat er eens in fractieverband over decentralisatie gesproken wordt. Doordat de minister in alle drie de bestuurslagen en zelfs in een tussenlaag een functie heeft vervuld, weet zij welke verantwoordelijkheden die hebben en hoe serieus

zij hiermee omgaan. Ook haar uitgangspunt is dat centraal geregeld moet worden wat centraal moet, en decentraal wat decentraal kan.

Het Rijk stelt het nationale beleid vast en zorgt voor bovenregionale en internationale afstemming. De drie bestuurslagen in Nederland zijn democratisch gelegitimeerd en hebben een eigen verantwoordelijkheid op het desbetreffende niveau, maar er moet wel intensieve samenwerking tussen de drie lagen zijn. Hiervoor zijn intermediairs en overleg nodig. Toen de provinciale en de lokale overheden emancipeerden, wilden zij meer invloed kunnen uitoefenen op het beleid op hun eigen niveau, waarvoor het Rijk de ruimte moest geven. Hiervoor is het nodig dat kritisch bekeken wordt of centraal beleid gedecentraliseerd kan worden. Bij VROM is daar in de vorige kabinetsperiode veel discussie over geweest, wat in de volkshuisvesting tot een enorme operatie heeft geleid. Deze heeft goed gewerkt, maar de commissie voor VROM heeft zich afgevraagd of het niet te ver is gegaan.

In het algemeen moet datgene wat gedecentraliseerd kan worden, naar die democratisch gelegitimeerde organen gedecentraliseerd worden. De minister toonde zich geen groot voorstander van functionele decentralisatie. Wel een goed voorbeeld vormen de waterschappen, functioneel bestuur met een behoorlijke democratische legitimatie.

Soms kan beleid beter vorm krijgen door een deel van de verantwoordelijkheden bij lagere overheden te leggen. Dit is in de vorige kabinetsperiode in de volkshuisvesting gebeurd en gebeurt nu voor het milieubeleid en voor een deel voor het ruimtelijkeordeningsbeleid. Milieubeleid moet door allen in de samenleving gedragen worden, dus ook door lagere overheden, andere departementen en bedrijven, maar milieuorganisaties en ook de Kamer zijn er bang voor dat door decentralisatie het Rijk de greep op het milieubeleid verliest. Er moet dan ook iedere keer zorgvuldig worden bekeken hoever decentralisatie kan gaan.

Decentralisatie is inderdaad geen dogma, maar een instrument om beleid goed gestalte te geven en te zorgen voor een zo democratisch mogelijk functionerende maatschappij. De minister sprak de bereidheid uit, bij vrijwel alle onderwerpen een discussie over decentralisatie te voeren en eventueel ook over recentralisatie in het geval van de afvalsturing. De commissie-Epema zal deze mogelijkheid onderzoeken. Overigens heeft het IPO zich ertegen uitgesproken en de VNG ervoor.

De inspectie is een van de instrumenten om het beleid vorm te geven, ook het decentralisatiebeleid. De vraag is opgeworpen of VROM ondanks het decentralisatiebeleid te veel vasthoudt aan de inspecties. Er is al een grote reorganisatie van de milieu-inspecties gaande. Er zijn nu acht regionale inspecties, die zoveel mogelijk moeten samenwerken, en misschien volgt een verdere inkrimping. Dit is doelmatiger en kost minder overhead. De inspectie blijft echter nodig, in de eerste plaats voor het eerstelijnstoezicht, een rijkstaak. De inspectie moet nagaan of het Rijk het beleid goed uitvoert. Het tweedelijnstoezicht, op de taakuitoefening van andere overheden, is in de afgelopen periode verminderd. Hierbij zijn bezuinigingen niet het uitgangspunt geweest. Dat er 35 mensen minder bij de milieu-inspectie werken, komt niet door bezuiniging maar door een andere manier van werken door de inspectie.

De inspectie is ook oog en oor van de minister en vervult een belangrijke intermediaire rol tussen het Rijk en andere bestuursorganen. Niet zelden draagt een provinciaal bestuur een probleem bij het ministerie aan, ondersteund door de rijksinspectie. Zonder rijksinspectie zouden de verhoudingen veel scherper en het toezicht veel harder zijn. Het is hiervoor nodig dat de inspectie wat los staat van de verschillende bestuurslagen. Haar taak kan dan ook geen onderdeel van het provinciale bestuur zijn.

De eindverantwoordelijkheid voor vele taken ligt nog steeds bij de bewindslieden van VROM. Dit staat ook in wet- en regelgeving, met volle instemming van de Kamer. Wanneer de Kamer het verantwoord acht dat

de volle verantwoordelijkheid voor een beleidsterrein bij een andere overheid komt te liggen, wil de minister er graag over praten.

De heer **Remkes** (VVD) was blij met deze opening van de minister. Ook voor hem is wetswijziging geen taboe.

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** zei dat zij graag een deel van de eindverantwoordelijkheid bij andere overheden neerlegt, maar dat er dan nog wel over fracties en over departementen heen moet worden gediscussieerd. De aanwezige leden hebben immers een andere mening over decentralisatie dan andere commissieleden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) erkende dit en vroeg de minister om eens aan te geven wat de mogelijkheden en de ruimte zijn, zodat de discussie wat beter kan worden gevoerd.

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** sprak haar bereidheid hiertoe uit. Eerst moet uitgezocht worden op welk niveau een bepaalde taak het beste uitgevoerd kan worden en daarna moet de verantwoordelijkheid ervoor op dat niveau gelegd worden.

Op 30 mei heeft de minister een gesprek gehad met de commissaris van de Koningin en enkele gedeputeerden van Friesland, waarin zij het geheel eens zijn geworden over het Friese experimenteerproject Fryslân Fernijt. Het is niet de bedoeling dat Friesland het ruimtelijke beleid helemaal aan de gemeenten overlaat, maar hiervoor worden kaders aangegeven.

In het grotestedenbeleid is VROM in bepaalde opzichten inderdaad terughoudend. Bij het project stad en milieu wordt nagegaan welke verantwoordelijkheid aan het lokale bestuur kan worden gegeven om milieuwinst te boeken. Bij conflicterende milieubelangen wordt bekeken welke mogelijkheden, zoals ontheffing, de desbetreffende wetgeving biedt. Wanneer deze er niet zijn en bijvoorbeeld bouwen belangrijker is dan handhaving van de geluidsnormering, kan zo'n norm opzij gezet worden op voorwaarde van compensatie op andere aspecten, zoals extra groen. Als de gemeenteraad ermee akkoord gaat dat er op deze manier milieuwinst wordt geboekt, zal de minister nog slechts finaal toetsen. Er is dus geen sprake van gedoogbeleid.

Over de naar verwachting 24 experimenteerprogramma's die hieruit voortvloeien, zal het Rijk met de lokale en de provinciale overheden overleggen. Onder voorwaarden is de Kamer hiermee akkoord gegaan, maar bij de kanszones heeft de minister niet de ruimte gekregen om in het algemeen milieuregels en -normen te versoepelen. Dit zou zij ook niet juist vinden. Een van de programma's van het project stad en milieu kan wel in een kanszone worden gesitueerd, maar hierbij kan de milieuregelgeving niet terzijde worden geschoven. Als de programma's goed lopen, kan deze manier van werken worden omgezet in officiële regelgeving.

Over de bodemsanering is onlangs het tweede rapport van de commissie-Welschen verschenen, waarover de Kamer binnenkort wordt ingelicht. Het beleid op dit terrein moet afgerond zijn voordat er gedecentraliseerd wordt, omdat er anders tekorten worden gedecentraliseerd.

Bestemmingsplannen worden door de provincie altijd getoetst aan bestaand beleid, aan het streekplan en het provinciale beleid. Het Rijk toetst aan het nationale ruimtelijke beleid. De Algemene wet bestuursrecht stelt eisen aan de formulering van toetsingscriteria. In het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO zijn daarom als toetsingscriteria voor GS opgenomen: geen strijdigheid met het recht, geen strijdigheid met een goede ruimtelijke ordening, en de aard van de ingediende

bedenkingen. In het kader van het project planningstelsel in bestuurlijk perspectief wordt dit alles nog eens bekeken.

De ruimtelijke ordening is sterk gedecentraliseerd; de andere overheden hebben al grote verantwoordelijkheden. Er is geen wettelijk bindend kader voor de inhoud van bestemmingsplannen, maar zij moeten wel overeenstemmen met het streekplan. Het Rijk is al bezig om onderdelen van bestemmingsplannen vrij te laten, kleine zaken zoals serres en dakkapellen. Ook in het kader van artikel 19 komt er een zelfstandige procedure waarin de lokale overheid meer ruimte krijgt.

De minister meende dat outputmeting verstarrend en centraliserend werkt, omdat hierbij van te voren de uitkomst wordt aangegeven. Het Rijk toetst alleen of lokale en provinciale overheden de ruimte die zij hebben, op een zinvolle manier gebruiken. In de milieuwetgeving gaat het wel louter om output. Het milieubeleid moet zoveel mogelijk worden gedecentraliseerd, zodat het integraal onderdeel wordt van het beleid van de lagere overheden. Sommige provincies en gemeenten voldoen niet aan de afgesproken output en daarom vragen de VNG en het IPO om een globaler kader, maar dat is in dit geval niet mogelijk. In het ruimtelijke-orderingsbeleid gaat het veel minder om output, maar is het de vraag hoe het beleid van lagere overheden zich verhoudt tot het beleid van de rijksoverheid.

In de brief gaat het in de passage over industrielawaai niet over vergunningverlening, maar over het afgeven van financiële beschikkingen door VROM. Voor het ter beschikking van middelen is toetsing, zij het marginaal, nodig.

Juist in de provinciale planologische commissie wordt het beleid horizontaal en verticaal afgestemd. Het is dan ook zeer belangrijk dat deze instandblijven. De rijksinspectie zit daar niet, zoals vroeger, bij om te zeggen wat wel en wat niet mag, maar heeft vooral een verantwoordelijkheid voor de afstemming van het beleid.

Ook de minister vond dat de besluitvorming over de grote projecten centraal moet plaatsvinden en niet aan het provinciaal bestuur overgelaten kan worden. De rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid hiervoor, maar andere overheden kunnen wel invloed hebben op onderdelen zoals de vormgeving en de aanleg.

Het MDW-project en het STEM-project lopen goed. De discussie over de decentralisatie van de Wet geluidhinder is gaande, maar hiervoor zijn ook de ervaringen met het project stad en milieu belangrijk.

De bewindslieden hebben geregeld in goede harmonie overleg met vooral de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, die de vinger aan de pols houdt. Binnenlandse Zaken is het kerndepartement voor binnenlands bestuur en daarmee wordt gesproken over zaken zoals decentralisatie en het Provinciefonds. De minister wilde niet ingaan op datgene wat de bewindslieden van Binnenlandse Zaken wel of niet doen. Dat zou de commissie hun zelf moeten vragen in de komende discussie.

Met verzelfstandigde bestuursorganen heeft VROM niet veel te maken, behalve met de Stichting advisering bestuursrechtspraak, als opvolger van het Bureau adviseur t.b.v. de Raad van State en het Bureau adviseur beroepen milieubeheer. Deze is opgericht wegens de behoefte aan onafhankelijke advisering en is dus op afstand geplaatst. Het Kadaster is al in de vorige periode verzelfstandigd.

De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer herinnerde eraan dat voor de grote decentralisatie op het gebied van de volkshuisvesting in de vorige periode elk gesubsidieerde bouwplan door een HID werd gecontroleerd op alle uitvoeringsaspecten. Het directoraat-generaal voor de volkshuisvesting is inmiddels bijna tot de helft verkleind en de inspectie tot een kwart.

Er zijn inmiddels veel verantwoordelijkheden bij gemeenten en woningcorporaties gelegd, maar het decentralisatieproces is nog niet

afgelopen. Er is overleg met het IPO en de VNG gaande over een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de volkshuisvesting. De bedoeling is dat dit in september wordt afgerond. De geldstromen lopen voor een deel via de provincies, voor een deel via rechtstreekse gemeenten en voor een deel weer anders, doordat zij op verschillende momenten zijn ontstaan. Ook dit wordt getoetst aan het meest wenselijke model. De Kamer wordt daarvan op de hoogte gesteld en zo nodig zal wetswijziging worden voorgesteld.

Een complicatie hierbij is dat sommige gemeenten, vooral buiten de Randstad, zelfstandig functioneren op het gebied van de volkshuisvesting in Nederland en dat in andere gemeenten, rondom de grote steden, juist de regio belangrijk is. Het is heel lastig om hiervoor één oplossing te vinden. Een andere complicatie is het grotestedenbeleid. VROM heeft hierin een motorfunctie en doet er enthousiast aan mee, maar er ontstaat een zeer gecompliceerde situatie bij bundeling van geldstromen en de instelling van een vitaliteitsfonds.

Bij decentralisatie op het gebied van de volkshuisvesting hebben de andere bestuurslagen een grotere beleidsruimte gekregen. Zo hebben de BON-regio's en de provincies in de Vinex-afspraken een grotere vrijheid om binnen tien jaar met bouwplannen te schuiven, als het uiteindelijke doel maar gehaald wordt. Ook in het besluit woninggebonden subsidies is de vrijheid van budgethouders zeer groot doordat geldstromen zijn gebundeld. Wel moeten zij achteraf verantwoording afleggen. In het besluit locatiegebonden subsidies en de Vinex-afspraken zijn de financiële verplichtingen over tien jaar vastgelegd, met een grote beleidsvrijheid en verantwoording achteraf. Hetzelfde geldt voor de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Als een provincie of gemeente de afgesproken prestatie niet levert, moet zij wel terugbetalen.

Bij VROM wordt ook hard aan deregulering gewerkt. De Wet individuele huursubsidie heeft eens een prijs gekregen voor het onbegrijpelijkste juridische stuk, en vergeleken hiermee is de nieuwe wet, die binnenkort in het kabinet wordt besproken, zeer eenvoudig. Dit is heel moeilijk, doordat steeds wordt geprobeerd, voor bijzondere gevallen een afzonderlijke regeling in de wet op te nemen. Ook voor de huurwetgeving zoekt de staatssecretaris naar een veel eenvoudiger systeem. Het is bijvoorbeeld de vraag of ook voor eenvoudige bouwwerken altijd een bouwvergunning moet worden verleend. De Kamer heeft nogal eens bezwaren tegen dit soort vereenvoudigingen en het zou de staatssecretaris niet verbazen als de commissie voor VROM een andere mening heeft dan de aanwezige leden.

De staatssecretaris wees erop dat de subsidiestromen in de volkshuisvesting tot een derde in omvang zijn afgenomen. Er wordt serieus bekeken of subsidie-instrumenten naast elkaar moeten voortbestaan, maar bij bundeling ervan moeten de doelstellingen wel duidelijk in beeld blijven. Het ministerie van VROM heeft om bijvoorbeeld de naoorlogse flats van vier verdiepingen zonder lift toegankelijk te maken voor het toenemende aantal ouderen, een subsidie-instrument ontwikkeld. De woningcorporaties leggen daar geld bij, wat dit instrument heel efficiënt maakt. Inmiddels is het overgeheveld naar het fonds sociale vernieuwing, waarbij het Rijk in de gaten kan houden of het geld wel wordt gebruikt voor het subsidiëren van liften. De commissie voor VROM was tegen overheveling van het gehele fonds naar het Gemeentefonds, omdat de gemeenten het geld dan aan andere zaken dan liften kunnen besteden. De commissie voor Binnenlandse Zaken wil dit wel decentraliseren en daarom is het jammer dat er niet meer leden van de commissie voor VROM aanwezig zijn.

De regeling waarbij een gemeente snel tot maximaal f 2000 kleine verbeteringen aan woningen voor gehandicapten kon aanbrengen, is een keer in het Gemeentefonds ondergebracht. Sommige gemeenten hebben de regeling instandgehouden, maar andere niet. Nu komen er uit de

commissie voor VROM vragen aan de staatssecretaris waarom er niet zo'n regeling is. Zo wordt hij er ook op aangesproken als een gemeente niet tijdig een bestemmingsplan maakt en haar woningbouwtaakstelling niet haalt. Dus ook op gedecentraliseerde taken wordt de rijksoverheid nog vaak aangesproken.

Bij de inspectie volkshuisvesting staat nu het toezicht centraal; de echte inspectie kost nog maar een derde van de capaciteit. De inspectie houdt in de gaten wat zich in provincies en gemeenten afspeelt om te voorkomen dat VROM regels stelt die buiten de maatschappelijke werkelijkheid vallen. Er is dus geen sprake van betutteling of sturing, maar vooral van facilitering. De staatssecretaris was van mening dat de inspectie hiervoor essentieel is en dat er niets meer van haar taken af kan.

De staatssecretaris zei te streven naar een zodanige constellatie dat de gemeente haar toezichthoudende taak effectief kan uitoefenen. Bij een corporatie die buiten de regio of zelfs over het hele land werkzaam is, is dit onmogelijk en is dus rijkstoezicht nodig. Hiermee is ook de VNG het eens.

Er waren gemeenten die hun woningmarkt helemaal wilden afsluiten voor inwoners van buiten. Nu is vastgesteld dat er in uitzonderlijke gevallen waarin het ruimtelijke beleid dit nodig maakt, een regionale bindingseis mag worden gesteld. De commissie voor VROM ging hiermee akkoord, maar vroeg zich wel af of binnen gemeenten dan nog wel een goed volkshuisvestingsbeleid kan worden gevoerd. In overleg met de VNG is hierop een bevestigend antwoord gegeven. De brieven met kanttekeningen die nog binnengekomen zijn, worden betrokken bij de wijziging van de Huisvestingswet die hiervoor nodig is.

Er is nog op 18 juni met staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gesproken over regionale problemen op het gebied van de volkshuisvesting. Het overleg verloopt in een goede sfeer en Binnenlandse Zaken denkt ook goed mee, bijvoorbeeld over de vraag hoe de provincies en gemeenten die een Vinex-contract getekend hebben, bij elkaar blijven gedurende de tien jaar dat het contract loopt. Dit is essentieel voor de onderlinge verrekening en voor het afstemmen van bouwstromen. De staatssecretaris zei ook het proces van gemeentelijke herindeling goed te volgen, omdat het hierbij vaak gaat om bouwmogelijkheden voor centrumgemeenten.

De heer **Gabor** (CDA) meende dat er nog niet voldoende over de inspecties gesproken is en vroeg om een notitie ter voorbereiding van een afrondend overleg hierover.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) vroeg of de toezegging van de staatssecretaris dat hij in het najaar met de uitkomsten van het overleg met de VNG en het IPO komt, ook van toepassing is op de takendiscussie. Verder was ook zij geïnteresseerd in vervolgoverleg over de inspecties. Ten slotte vroeg zij of de decentralisatieprojecten nu wel een tijdschema krijgen.

De **minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** zegde toe, in het najaar met een aparte notitie over de inspecties te komen, waarin ook een standpunt van de bewindslieden zal staan.

Er is geen voornemen voor een grootschalige herverdeling van taken. Het is meer een continu proces waarin bekeken wordt welke taken naar de regio's kunnen overgaan.

De **staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer** sloot zich hierbij aan. Het is moeilijk om aan alle projecten een tijdschema te verbinden, doordat er steeds nieuwe zaken

naar voren komen. Hij nam zich wel de waarschuwing ter harte die in de opmerkingen besloten lag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Cloe

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordening en Milieubeheer,
Versnel-Schmitz

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Hommes