

Vergaderjaar 1994–1995

23 900 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1995

Nr. 38

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 juni 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 2 maart 1995 overleg gevoerd met Minister Dijkstal en Staatssecretaris Van de Vondervoort van Binnenlandse Zaken over **de start van een nieuwe decentralisatie-operatie**. Het overleg werd gevoerd aan de hand van de brief van 19 december 1994 (kamerstuk 23 900 VII, nr. 23).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Gabor** (CDA) had helaas in de brief van de bewindslieden naar aanleiding van de motie-De Cloe niet de elementen van een krachtige impuls tot verdere decentralisatie en deregulering kunnen terugvinden. De brief is vooral een inventarisatie, procedureel en opsommend van karakter. Hij had juist graag gezien dat was geschetst welke criteria en welk tijdspad zullen gelden voor een nieuwe omvangrijke decentralisatie-operatie. Voor een goede beoordeling van de voorgenomen operatie is het nodig om een beeld te krijgen van de financiële consequenties, de beoogde herverdeling van bevoegdheden en sanering van bestaande procedures, de als gevolg hiervan noodzakelijke kwantitatieve aanpassing van het ambtelijk apparaat en organisatiestructuren, e.d. Hij drong er dan ook op aan dat hier nadere informatie over wordt gegeven.

Decentralisatie met een min of meer automatische korting van 10% leidt, zo is in het verleden gebleken, tot ernstige frustraties bij betrokkenen en geeft ook allerlei praktische problemen. Hij pleitte er daarom voor dat in de toekomst wordt afgezien van zo'n korting en dus voortaan de bestaande bevoegdheden en middelen worden gedecentraliseerd. In het vorige kabinet had hij zich, als staatssecretaris van LNV, al tegen zo'n korting verzet en bij de omvangrijke decentralisatie die toen op zijn beleidsterrein is doorgevoerd en die hij als zeer succesvol beschouwde, is een korting ook achterwege gebleven.

Opvallend is dat bij decentralisatie de informatiebehoefte bij het Rijk sterk lijkt toe te nemen. Hij vroeg de bewindslieden om dat tegen te gaan, vooral omdat een dergelijke informatiebehoefte ook vaak met allerlei regelgeving gepaard gaat en daardoor het geheel alleen maar verder wordt gebureaucratiseerd.

Hij was bijzonder benieuwd wat er in de convenanten met de grote

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 (AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Van Bortel (D66) en Rehwinkel (PvdA). Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Van 't Riet (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoep (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden, Rabbae (GroenLinks), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Hoekema (D66) en Van Oort (PvdA).

steden komt te staan. Hij merkte op dat voor het grote-stedenbeleid veel geld nodig is en hij vond dat dit niet ten koste mag gaan van de andere gemeenten.

Van de passages in de brief over de versterking van de politieke regie was hij niet onder de indruk. Zo wordt aangegeven dat er een regiegroep komt die niet zal aarzelen interdepartementale geschilpunten in de ministerraad te agenderen en daarbij, indien nodig, eigen voorstellen en voorkeuren in te brengen. Dat is echter een al jaren gebruikelijke werkwijze en dus niets nieuws.

Afrondend drong hij erop aan dat het kabinet zich nogmaals bezint op de inhoud van de motie-De Cloe en duidelijk zicht biedt op een decentralisatie- en uitwerkingsplan. Voor een nieuwe decentralisatie-tranche dacht hij globaal aan een bedrag van 10 mld. en een halvering van de regelgeving.

De heer **De Cloe** (PvdA) herinnerde eraan dat het rapport van de commissie-Franssen indertijd kamerbreed is gesteund en dat ook de toenmalige minister-president de uitkomsten van dit rapport volledig heeft onderschreven. De grote winst van dit rapport was in de ogen van de heer De Cloe vooral het accent op decentralisatie als een permanente operatie, waardoor meer lijn, samenhang en regie in het decentralisatie-proces worden gebracht, en de aanbeveling van de commissie-Franssen dat elk kabinet aan het begin van zijn optreden expliciet bestuurlijke uitgangspunten en dereguleringsprincipes formuleert en een nieuwe decentralisatie-operatie start.

In de overzichtsnotitie decentralisatiebeleid 1990–1994 van 29 juni jl. is terecht aangegeven dat in die periode een sterke decentralisatie-impuls is gegeven, met krachtige ondersteuning van de politieke regiegroep, al zijn de hiermee gemoeide bedragen soms iets te mooi voorgesteld. Ook is terecht gesteld dat het politieke en ambtelijke klimaat voor decentralisatie gunstiger is geworden, vooral als gevolg van de uitstekende samenwerking in de politieke regiegroep en de hierbij betrokken departementen (Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Financiën). Wel heeft voor de PvdA-fractie altijd als uitgangspunt gegolden dat er alleen moet worden gedecentraliseerd als dat uit bestuurlijk oogpunt nuttig en verantwoord is, hetgeen inhoudt dat sommige zaken zo ver mogelijk moeten worden gedecentraliseerd, andere zaken op rijksniveau moeten worden gehouden en weer andere zaken min of meer gedecentraliseerd kunnen worden. Een goed voorbeeld van dat laatste betreft het leerlingenvervoer: op landelijk niveau is een wet tot stand gebracht waarin wordt bepaald dat er leerlingenvervoer moet zijn, waarna het aan de gemeenten wordt overgelaten om te bepalen hoe dat vervoer plaatsvindt.

Een belangrijk negatief punt bij de decentralisatie-operatie in de periode 1990–1994 was de voortdurende doem van de kortingen die bij voorbaat werden ingecalculeerd als te bereiken bezuinigingen. Dat betekende bovendien dat de kortingen in de loop van de jaren nog werden verhoogd omdat op sommige onderdelen de decentralisatie niet tot stand kwam, terwijl toch het totale bezuinigingsbedrag gehaald moest worden. Het uitgangspunt van het huidige kabinet dat niet bij voorbaat kortingen dienen te worden ingeboekt bij decentralisaties, onderschreef de heer De Cloe dan ook van harte.

De mededeling in de brief van 19 december dat het kabinet is gestart met een «omvangrijke decentralisatie- en dereguleringsoperatie», vond hij enigszins overdreven gezien de opsomming van lopende en voorgenomen decentralisatie- en dereguleringsprocessen in de bijlage bij de brief. Vrijwel alle nu lopende processen zijn al onder het vorige kabinet begonnen en de nieuw opgevoerde zaken zijn toch in het algemeen beperkt van omvang. Zo wordt in dit kader bijvoorbeeld het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid genoemd, maar uit de recente brief hierover blijkt dat de verruiming van de gemeentelijke mogelijkheden op dit vlak maar

zeer geleidelijk, met kleine stapjes, zal gaan verlopen. Bovendien stamt ook dit onderwerp eigenlijk al uit de vorige kabinetsperiode. Al met al moet dan ook echt goed worden gezocht in de bijlage voordat een werkelijk nieuw element is gevonden.

Het verzoek van het kabinet aan de Kamer om ruimte te geven voor een eigen aanpak, kon hij zich wel voorstellen. Die eigen aanpak blijkt bijvoorbeeld uit de duidelijke voorkeur van het kabinet voor territoriale decentralisatie boven functionele decentralisatie. Hij was ook bereid de gevraagde ruimte te geven, mits daarbij voortgeborduurd wordt op de uitgangspunten van de commissie-Franssen (in het bijzonder de aanbeveling dat bij het begin van elke kabinetsperiode een decentralisatieplan wordt gepresenteerd) en op het reeds genoemde gunstige politieke en ambtelijke klimaat dat, naar hij hoopte, niet inmiddels zal zijn weggeëbd.

Aan het grote-stedenbeleid wordt in de brief van 19 december terecht een prominente plaats toegekend, maar dit beleid moet nog wel groten-deels vorm krijgen en de eerste berichten wijzen erop dat hier toch niet een al te snelle start mee wordt gemaakt. Daarnaast wordt het belangrijke punt van de organisatorische en financiële vernieuwing van het binnenlands bestuur genoemd en op dat punt is inderdaad onlangs het wetsvoorstel stadsprovincie Rotterdam ingediend. Verder wordt in de brief gewezen op de politieke regiegroep voor het grote-stedenbeleid, maar deze groep houdt zich uiteraard in de eerste plaats bezig met de problematiek van de grote steden en het bredere decentralisatiebeleid zal dan ook, naar de heer De Cloe aannam, voorlopig alleen zijdelings aan de orde komen in die politieke regiegroep.

Ook wordt nog opgemerkt dat met VNG en IPO zal worden nagegaan hoe verder kan worden gegaan met decentralisatie en deregulering. Bij de vorige decentralisatie-operatie is al in overleg met deze beide organisaties een imposante lijst opgesteld van taken die voor decentralisatie naar provincies en gemeenten in aanmerking zouden kunnen komen. Daar zijn vervolgens weer een aantal afgevallen, mede om politieke redenen, maar het is heel wel mogelijk dat het huidige kabinet mogelijkheden ziet om die zaken toch weer in beschouwing te nemen. Bovendien zou kunnen worden nagegaan of nog meer taken aan die lijst kunnen worden toegevoegd.

De toezegging aan het slot van de brief dat de Kamer jaarlijks een rapportage krijgt aangeboden, is in feite niet nieuw. Ook vroeger, voordat een aanvang werd gemaakt met de uitvoering van de decentralisatie-impuls in de vorige kabinetsperiode, werd jaarlijks een decentralisatie-verslag uitgebracht. Deze toezegging vond hij dan ook nogal mager.

Al met al was hij bevreesd dat in de toekomst de sectorale belangen toch weer de boventoon gaan voeren. Als er geen strakke regie wordt gevoerd en geen strikte regels en een duidelijk plan zijn, zal er waarschijnlijk te weinig animo bij de diverse departementen zijn om daadwerkelijk tot decentralisatie te komen. Verder worden, zo vond hij, in de bijlage te veel losstaande projecten genoemd en ontbreekt het ook aan één duidelijk aanspreekpunt voor decentralisatie. Zo is voor het grote-stedenbeleid de politieke regiegroep het aanspreekpunt, terwijl voor andere zaken de Minister van Binnenlandse Zaken weer het aanspreekpunt vormt, hetgeen niet gunstig is voor het bereiken van samenhang. In dat verband wees de heer De Cloe ook op de opmerking van de Raad van State in het advies over het wetsvoorstel stadsprovincie Rotterdam, dat het voor een goede uitvoering van decentralisatie van belang is dat er sterke gemeenten overblijven. In de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel wordt wel gezegd dat de mogelijkheden voor decentralisatie van rijkstaken met de vorming van de stadsprovincie Rotterdam niet zijn uitgeput, maar een concretisering hiervan ontbreekt.

Nu niet duidelijk is welke zaken gedecentraliseerd zullen worden en op welke wijze dat zal gebeuren, drong hij erop aan dat de door de commissie-Franssen aanbevolen weg wordt gevolgd, d.w.z. een strakke

regie en een duidelijk plan. Hij was ervan overtuigd dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken dit proces aan kan, maar dan is wel meer greep van dit ministerie op het totale proces nodig, alleen al voor het bereiken van meer samenhang. Ook in de recente brief van het IPO wordt trouwens gepleit voor spelregels en een sterkere politieke regie.

Afsluitend kwam de heer De Cloe tot de conclusie dat de brief van 19 december jl. niet voldoende antwoord biedt op hetgeen in zijn motie aan het kabinet is gevraagd.

Ook de heer **Remkes** (VVD) had de brief van 19 december met gemengde gevoelens gelezen, o.a. omdat van de aanbeveling van de commissie-Franssen inzake versterking van de politieke regie in de brief maar weinig terug te vinden is. Anderzijds gaat het uiteindelijk natuurlijk om de bereikte resultaten en op dat punt had hij grote verwachtingen van het huidige paarse kabinet. Juist zo'n kabinet kan een belangrijke impuls geven tot het doorbreken van verkokerde structuren, waarmee hij overigens niet wilde zeggen dat in de vorige kabinetsperiode helemaal niets tot stand is gebracht.

Wat teleurgesteld was hij over de zin op blz. 2 van de brief van 19 december, dat «decentralisatie en deregulering ook voor dit kabinet belangrijke pijlers zijn». Hij had graag wat meer elan en ambitie geproefd, ook al omdat hij zeker niet alle decentralisatie-operaties onder het vorige kabinet de schoonheidsprijs zou willen uitreiken. Zo vond hij dat de decentralisatie van het LNV-complex tot een bestuurlijk monstroom heeft geleid, waarbij is gevlucht in schimmige bestuurlijke tussenvormen. Daarnaast waren de decentralisatie-operaties onder het vorige kabinet in het algemeen belast met een financiële taakstelling en is er in de afgelopen periode van deregulering weinig terecht gekomen. Eerder was het tegendeel het geval. Zeker op dat punt is dan ook een cultuuromslag nodig, niet alleen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, maar ook daarbuiten: andere ministeries, maatschappelijk middenveld en ook in de Kamer.

Bij decentralisatie zag hij als één van de belangrijkste vragen: hoe verhoudt de aard van de overheidstaak zich tot de bestuurlijke schaal? Soms zal aan de hand van die vraag kunnen worden gekozen voor decentralisatie, soms ook zal dan niet aan een zekere mate van centralisatie ontkomen kunnen worden. Zo is de uitvoering van grootschalige infrastructurele projecten soms een zaak voor de centrale overheid, in die gevallen waarin de schaal van het project de grenzen van bestaande bestuurlijke verbanden overschrijdt, maar soms kan de afweging ook heel wel op decentraal niveau plaatsvinden. Bij wijze van voorbeeld wees hij op de actuele discussie over rijksweg 73 in Limburg. Hij vond het verbazend dat het nu in de Kamer zindert van de politieke spanning, over een stukje snelweg van 40 kilometer, terwijl het eigenlijk, in het zicht van de komende statenverkiezingen, in het provinciehuis te Maastricht zou moeten zinderen van de politieke spanning. Daarnaast herinnerde hij aan zijn opstelling bij het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling rond Den Bosch, waar hij had gepleit voor een heldere keuze: als de Kamer meent dat zij verantwoordelijk is, moet zij die ook volledig nemen, anders dient ook op dat vlak te worden gekozen voor decentralisatie. Als verantwoordelijkheden niet helder vastgelegd worden, raken ze in de praktijk zoek en hij meende dat die situatie op dit moment op veel punten in het overheidsbestuur aanwezig is.

Hij was het eens met de VNG dat een nieuwe decentralisatie-operatie niet meer belast mag worden met een financiële taakstelling of met een veelheid aan uitvoeringsvoorschriften. Hij vond dat in de komende periode in het bijzonder de gedeconcentreerde rijksdiensten en de inspecties onder de loep genomen dienen te worden. Daarnaast meende hij dat in wetgeving en rijksbeleid een gedecentraliseerd afwegingskader geboden dient te worden. In dat verband zou bijvoorbeeld nagegaan

moeten worden of het mogelijk is om de afweging van delen van het milieubeleid op het niveau van gemeenten en provincies te leggen.

Ook dient steeds te worden gezien of het aantal planverplichtingen en procedurevoorschriften in wetgeving daadwerkelijk wordt gesaneerd. Wat dat betreft, had hij bijvoorbeeld de indruk dat de ballast aan voorschriften in de wetsvoorstellen inzake de nieuwe stadsprovincie Rotterdam heel wel verminderd kan worden. Hij vond deze wetsvoorstellen bovendien te mager waar het gaat om de concrete overdracht van rijkstaken.

Hij had er op zichzelf met vreugde kennis van genomen dat het kabinet IPO en VNG heeft uitgenodigd om voorstellen te doen en dat er een jaarlijkse rapportage zal komen, maar hij zou graag jaarlijks bréder geïnformeerd willen worden over de voortgang van de decentralisatie-operatie. Daarnaast onderschreef hij het voornemen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken om zich binnenkort te buigen over die punten van de commissie-Franssen die nog een verdere uitwerking behoeven.

Ten slotte vroeg hij nog of in het kader van het project marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit wellicht bij het Ministerie van Economische Zaken de wens leeft om in plaats van het afschaffen van regels juist te komen tot een uniforme, voor het gehele land geldende nieuwe regelgeving.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66) stelde vast dat het weerbarstige terrein van de decentralisatie al jarenlang een punt van zorg vormt. In de loop der jaren zijn ook een aantal moties door de Kamer aangenomen waarin erop wordt aangedrongen dat er méér gebeurt. In het kader van het D-project en de decentralisatie-impuls, zoals de nieuwe Bijstandswet waar gemeenten een zekere eigen ruimte hebben gekregen, zijn wel een aantal zaken tot stand gebracht, maar het is allemaal nog te mager en de D66-fractie had zich verleden jaar dan ook volmondig achter de motie-De Cloe geschaard.

In reactie op die motie is nu de brief van 19 december verschenen, waarin wordt aangegeven dat er toch heel wat gebeurt. Op zichzelf is dat waar, maar zij had de indruk dat er nog geen strakke regie is. Het lijkt er zelfs op dat de regie enigszins versplinterd is tussen enerzijds de politieke regiegroep voor het grote-stedenbeleid en anderzijds de bewindslieden van Binnenlandse Zaken die de regie voor de andere decentralisatie-processen voeren. Zij betwijfelde of dat wel verstandig is. Decentralisatie-processen dienen, zo meende zij, in samenhang te worden behandeld en dan is een éénduidige regie van groot belang.

Zij was het er geheel mee eens dat de doem van een bezuinigingstaakstelling nu door het kabinet is weggehaald. Dit is van essentieel belang voor het verkrijgen en behouden van medewerking bij provincies en gemeenten.

Ook zij zag liever een regelmatige rapportage over concrete maatregelen dan een breed plan van aanpak met een uitwerkingsplan. In het laatste geval is er immers het grote risico dat de berg een muis baart. De in de brief van 19 december toegezegde jaarlijkse rapportage vond zij echter te mager, zeker als dat eenzelfde soort stuk wordt als vroeger het jaarlijkse decentralisatieverslag. Met zo'n jaarlijks verslag gaat al snel het momentum verloren, zoals de ervaring heeft geleerd.

In ieder geval moet worden voorkomen dat naast het decentralisatie-traject in het kader van het grote-stedenbeleid en naast het traject in het kader van de bestuurlijke en financiële vernieuwing van het binnenlands bestuur nog een derde decentralisatie-operatie wordt gestart. Dat zou tot te veel verwarring leiden, alleen al bij de betrokken departementen. Wel dient er langs de beide andere trajecten actief gedecentraliseerd te worden en mevrouw Scheltema wilde daar ook meer zicht op krijgen dan nu wordt gegeven met de brief van 19 december. Zij pleitte er dan ook

voor dat bij iedere komende rapportage steeds concreet wordt aangegeven wat er precies wordt gedecentraliseerd en naar wie.

Het onderwerp «inspecties en gedeconcentreerde rijksdiensten» is al jaren aan de orde. Ondanks de motie-Koetje wordt in de brief van 19 december alleen een plan van aanpak aangekondigd. Zij begreep dat het hier om een lastig onderwerp gaat, maar zeker in het kader van de bestuurlijke vernieuwing zag zij een uitgelezen kans om ook dit onderwerp aan te pakken.

Ook zij wees erop, evenals de VNG dat heeft gedaan, dat het Rijk in de praktijk bij decentralisatie nog tal van uitvoeringsvoorschriften geeft en allerlei informatie vraagt, vanuit de wens om toch nog toezicht te houden. Zij vond dat dit tot een minimum beperkt zou moeten worden. Natuurlijk moeten er inspecties zijn, maar die moeten niet te zeer worden opgetuigd. Als eenmaal voor decentralisatie wordt gekozen, moet dat ook een wèrkelijke keuze voor decentralisatie zijn. Zij zou graag zien dat hier bij de regelmatige rapportage aandacht aan wordt gegeven.

Volgens de brief van 19 december staat het kabinet deregulering voor, maar tot nu toe wordt eigenlijk alleen op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken een dereguleringsprogramma opgezet. De Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn verder kennelijk niet of nauwelijks betrokken bij deregulering. Zij zou dat betreuren, want decentralisatie is juist bijzonder gebaat met deregulering.

Van belang is vooral, zo merkte zij afrondend op, te voorkomen dat toch weer allerlei sectorale belangen de boventoon gaan voeren. Hoe dat precies kan worden voorkomen, stond haar nog niet duidelijk voor ogen, maar wel leek het haar zinvol als voorstellen tot decentralisatie in een zeer vroeg stadium ook aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken kenbaar worden gemaakt, opdat de leden van deze commissie in contacten met de sectorale woordvoerders aandacht kunnen vragen voor de decentralisatie-aspecten en kunnen proberen de verkokering te doorbreken.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister** had begrip voor de vrees dat sectorale belangen toch weer de boventoon gaan voeren, maar anderzijds wees hij erop dat de belangstelling in de Kamer voor het onderwerp decentralisatie niet bepaald groot is. Dat blijkt vandaag weer eens opnieuw, nu vrijwel alle leden van de Kamer in de plenaire vergaderzaal aanwezig zijn om te praten over een stukje weg van 40 kilometer. Ook had hij wel begrip voor het verzoek om decentralisatie-voorstellen al in een vroeg stadium aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken te zenden, maar hij kon daar toch niet aan voldoen. Hij was gehouden om stukken over dit onderwerp aan de Kamer te zenden en de Kamer bepaalt vervolgens zelf door welke commissie die stukken worden behandeld, hetgeen inderdaad in het algemeen een sectorale commissie zal zijn.

Het zou voor hem niet moeilijk zijn om te wijzen op allerlei negatieve uitkomsten van vorige decentralisatie-operaties. Deze werden steeds met een hoog ambitieniveau en veel goede intenties opgestart, maar in de praktijk waren de uitkomsten meestal teleurstellend, niet vanwege onwil van het kabinet of de Kamer, maar omdat het hier nu eenmaal om uiterst lastige en weerbarstige processen gaat. De strekking van de motie-De Cloe vormde dan ook voor het kabinet geen probleem, maar het kabinet ziet wel het gevaar dat het produceren van nòg meer stukken alleen maar afleidt van de hoofdzaak: de politieke regie, ofwel de politieke moed. Verder is terecht opgemerkt dat de brief van 19 december vooral inventariserend en procedureel van aard is. Iets anders was ook niet de bedoeling, want het gaat hier om een antwoord op de motie-De Cloe waarin is gevraagd om een plan.

De bewindsman meende dat aan de wensen vanuit de Kamer tegemoet

kan worden gekomen als één fase verder is gekomen. De twee belangrijkste decentralisatie-operaties betreffen immers het grote-stedenbeleid en de verdere vernieuwing van het binnenlands bestuur en vandaag kan daar nog niet veel concreets over worden gezegd, in afwachting van de brief van het kabinet die aanstaande is. Daarnaast lopen er nog enige andere decentralisatie-operaties, zoals inzake de sociale vernieuwing die door het vorige kabinet is ingezet en die door het huidige kabinet wordt voortgezet in een bepaalde samenhang met het grote-stedenbeleid, en de operatie onder regie van de ministeriële commissie marktwerking en deregulering.

Bij het grote-stedenbeleid (dat niet alleen betrekking heeft op Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, maar ook op vijftien andere steden) gaat het erom dat de gemeenten de mogelijkheid wordt gegeven om zelf oplossingen te zoeken voor de dringende problemen in deze steden. De hoofdmoot van de af te sluiten convenanten zal dan ook worden gevormd door afspraken over decentralisatie en deregulering en het ligt uiteraard in het voornemen om dergelijke afspraken vervolgens tot alle gemeenten uit te breiden. Het gaat hier dus om een soort tweeslag: prioriteit wordt gegeven aan de grote steden omdat daar de problemen het grootst zijn, maar vervolgens is het de bedoeling alle gemeenten structureel meer beleidsvrijheid te bieden, door een overdracht van taken en bevoegdheden en zo mogelijk ook één geldstroom.

De minister geloofde niet in een politieke regie door slechts één bewindspersoon die alle decentralisatie-processen bij alle departementen dient te trekken. Hij meende dat dit in de praktijk niet kan werken. Er is dan ook gekozen voor een politieke regiegroep voor het grote-stedenbeleid onder leiding van de minister-president, waar uiteraard de bewindslieden van Binnenlandse Zaken ook zitting in hebben, terwijl de andere decentralisatieprocessen (in het bijzonder de processen in het kader van de bestuurlijke vernieuwing) worden getrokken door de drie bewindslieden van Binnenlandse Zaken. Daarbij is er ook het voordeel dat deze bewindslieden elk afkomstig zijn uit een andere regeringspartij, terwijl bovendien in het regeerakkoord het primaat van de politiek een zwaarder accent heeft gekregen. Hij ging er daarom van uit dat de politieke regie krachtiger zal kunnen zijn dan in het verleden. Het is ook de bedoeling dat belangrijke politieke problemen éérst in het kabinet worden besproken en van daaruit door de betrokken departementen wordt gewerkt aan een oplossing.

Terecht is opgemerkt dat het klimaat voor decentralisatie inmiddels is verbeterd. Juist hier ligt een belangrijke verdienste van de decentralisatie-impuls van het vorige kabinet. Materieel is daar misschien niet zoveel uitgekomen, maar het heeft de gedachtenvorming over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden wel in een versnelling gebracht. Bovendien heeft het vorige kabinet (waarvoor het nadrukkelijk lof verdient) de discussie over de kerntaken van de rijksoverheid ingezet. In ieder geval ziet het er naar uit dat het ijzer langzamerhand heet genoeg is om het te kunnen smeden.

Wel moet worden bedacht dat het, net zoals geldt voor bezuinigings-operaties, in het begin meestal vrij vlot gaat en dat pas in een volgende fase de echte problemen opdoemen die in het algemeen te maken hebben met duidelijke sectorale belangen. Zo leven er op dit moment nog grote verschillen van mening, ook binnen Kamerfracties, over een eventuele decentralisatie van de individuele huursubsidie en van de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden in de belangrijkste sectoren, of bijvoorbeeld verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten, gezien de relatie met het inkomensbeleid. Ook herinnerde de minister in dit verband aan het onlangs gehouden algemeen overleg over de politie, waar de Kamer hem nadrukkelijk had verzocht de Politiewet min of meer terzijde te schuiven en het inzetten van de politie in bepaalde omstandigheden weer zelf te gaan regelen. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gewezen op de

reacties op de plannen met de Winkelsluitingswet. Langzamerhand komen dus, zo kan worden vastgesteld, weerbarstige onderwerpen aan de orde, waardoor het er zeker niet gemakkelijker op wordt.

Dat neemt niet weg dat het streven erop gericht blijft om verder te komen op het pad van decentralisatie. Op enkele punten wordt ook nog steeds voortgang geboekt, zoals bij de inburgeringscontracten waar ervoor is gekozen dat de rijksoverheid alleen in goed overleg met de gemeenten een algemeen kader stelt dat verder ingevuld kan worden door de gemeenten zelf, of bij de huisvesting van personen met een VVTV, waar de gemeenten een grote eigen verantwoordelijkheid in krijgen.

Hij had uit de discussie opgemaakt dat het een dringende wens van de Kamer is om concreet zicht te krijgen op de zaken die al dan niet zullen worden gedecentraliseerd (met de redenen waarom ze al dan niet voor decentralisatie in aanmerking komen) en op de daarbij behorende gelden en bevoegdheden. Het leek hem mogelijk om de Kamer hier nog vóór de komende zomer concreet over te informeren, ervan uitgaande dat dan de twee belangrijkste operaties op dit terrein volledig in beeld zijn gebracht en ook in samenhang met elkaar zijn gebracht. Hij verwachtte in ieder geval dat de brief over het grote-stedenbeleid en over de met gemeenten afgesloten convenanten (waarover nu nog onderhandeld wordt) niet al te lang meer op zich zal laten wachten. Verder zal de takendiscussie rond de bestuurlijke vernieuwing tegen de zomer geheel afgerond moeten zijn.

Gezien dit alles onderschreef hij de opmerking dat het dan niet meer nodig is om nog een apart decentralisatie- en uitwerkingsplan op te stellen. Er ligt dan immers al een concrete uitwerking, aan de hand waarvan de Kamer tot een goede beoordeling kan komen. Als al eerder op deelonderwerpen tot een afronding kan worden gekomen, zal de Kamer daar uiteraard over worden geïnformeerd en kan daar vervolgens overleg met de Kamer over plaatsvinden.

Inderdaad is de dereguleringsimpuls min of meer afkomstig van het Ministerie van Economische Zaken, maar het werkterrein van de daarvoor ingestelde ministeriële commissie marktwerking en deregulering is zeer breed. Het gaat hier dus niet alleen om regelgeving op het vlak van het Ministerie van Economische Zaken, maar ook om milieuwetgeving, regels op het vlak van de ruimtelijke ordening en de sociale zekerheid, fiscale regelgeving e.d. Bovendien ligt het startpunt van de discussie over marktwerking en deregulering in het regeerakkoord. Voor de ministeriële commissie staat het afschaffen van regels voorop en hij had geen enkele indicatie dat wellicht bij het Ministerie van Economische Zaken de wens zou leven om in plaats daarvan veeleer te komen tot een nieuwe uniforme regelgeving. Desondanks zegde hij toe hier attent op te zijn.

De **staatssecretaris** wees eerst op de afspraken in het regeerakkoord over de positie van de drie overheidslagen in Nederland, in het bijzonder de afspraak om de regiefunctie van het lokale bestuur te versterken. In de discussie over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is dit derhalve het uitgangspunt. Het houdt in dat de rijksoverheid de moed zal moeten hebben om veel meer als een kaderstellende overheid op te treden en zich vooral op kerntaken terug te trekken, met overdracht van taken aan provinciale of gemeentelijke overheden op een zodanige wijze dat uiteindelijk de burgers het gunstige effect ondervinden van een betere taakuitvoering en meer beleidsvrijheid op het niveau dat het dichtst bij de burgers staat, dus het lokale niveau. In de discussie over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie ligt ogenschijnlijk het accent nu nog op overdracht van taken tussen provincies en gemeenten onderling, maar het andere belangrijke element in dit geheel betreft de manier waarop de rijksoverheid de decentralisatie en de deregulering vorm geeft.

In dat verband komt direct de positie van de inspecties en de gedeconcentreerde rijksdiensten naar voren. In de komende tijd zal dan ook bezien worden welke taken die op dit moment door inspecties worden uitge-

voerd, een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid moeten blijven (zodat ze niet voor decentralisatie in aanmerking komen) en welke taken van de gedeconcentreerde rijksdiensten kunnen worden gedecentraliseerd naar provincies of gemeenten, hetgeen consequenties zal hebben voor de organisatie van de rijksdienst.

Inderdaad heeft de decentralisatie-operatie onder het vorige kabinet in het teken gestaan van de 500 mln. bezuiniging die moest worden gehaald. Daardoor werd de kwestie van de korting veel dominanter dan het toch essentiële punt van de grotere beleidsvrijheid van gemeenten. De bewindsvrouw had in haar vorige functie als wethouder zelf ervaren dat het juist door de korting bijzonder lastig werd om de decentralisatie op een goede manier door te voeren. In het bestuursakkoord dat binnenkort met de VNG en het IPO zal worden gesloten, is dan ook opgenomen dat decentralisatie-operaties in beginsel niet meer met gelijktijdige kortingen gepaard zullen gaan. Daarmee wordt het mogelijk om de discussie weer toe te spitsen op de inhoud en niet alleen te laten bepalen door «de centen». Het geld behoort immers de inhoud te volgen, niet andersom.

In dit verband merkte zij op dat zij niet in staat was om de 10% korting die is voorzien bij de decentralisatie van de huisvesting primair en voortgezet onderwijs, alsnog ongedaan te maken. Daarover zijn in de vorige periode al afspraken gemaakt waar niet meer van afgeweken kan worden. Er vindt nog overleg plaats met de VNG waarbij het vooral gaat om de vraag of de gemeenten in staat zijn deze taak op het beoogde tijdstip (1 januari 1996) te gaan uitvoeren. De inzet van de betrokken bewindslieden van OCW en Binnenlandse Zaken is erop gericht om dit tijdstip te halen en de betreffende wetsvoorstellen spoedig in te dienen.

In reactie op de vraag of het grote-stedenbeleid niet ten nadele van andere gemeenten zal gaan werken, wees zij op de prioriteit die in het regeerakkoord is gelegd bij het oplossen van de brede stedelijke problematiek, hetgeen uiteraard ook consequenties heeft voor de prioriteitsstelling bij het toedelen van financiële middelen. Op zichzelf zal het grote-stedenbeleid echter niet ten nadele van andere gemeenten gaan. De vliegwielfunctie van het grote-stedenbeleid op het punt van decentralisatie zal immers een positief effect hebben voor andere gemeenten en het is ook de nadrukkelijke bedoeling om de decentralisatie en de deregulering voor alle gemeenten door te zetten.

Zij onderschreef de stelling dat decentralisatie altijd een bestuurlijke operatie moet zijn. Dat houdt ook in dat elke bestuurslaag zijn verantwoordelijkheid moet nemen en soms is er op dat punt sprake van een wankel evenwicht. Dat geldt ook voor de rijksoverheid zelf, bijvoorbeeld waar het gaat om de vraag welke verantwoordelijkheden het Rijk zelf meent te moeten behouden bij decentralisatie van taken en welk zicht het Rijk wil houden op de uitvoering van die taken door lagere overheden. De staatssecretaris vond dat de rijksoverheid op dat punt verder zal moeten gaan dan tot nu toe het geval is geweest en zal moeten accepteren dat een aantal taken wordt «losgelaten». Het zal niet zozeer moeten worden gezocht in regelgeving en het voorschrijven van de te gebruiken instrumenten, maar vooral in het bepalen van de doelen en het bezien van de vraag hoe provincies en gemeenten in staat kunnen worden gesteld die doelen ook te halen. De keuze van de instrumenten kan dan in veel grotere mate aan provincies en gemeenten worden overgelaten.

De meeste over de stadsprovincie Rotterdam gemaakte opmerkingen wilde zij vandaag maar laten liggen, in afwachting van het hoofdlijnen-debat dat hierover volgende week in de Kamer zal worden gevoerd. Wel vond zij het opmerkelijk dat, nu de rijksoverheid de bereidheid heeft getoond om vergaand te decentraliseren, gemeenten in het OOR-gebied toch hebben gevraagd om bepaalde zaken in de wet zelf vast te leggen.

Voor decentralisatie zijn inderdaad sterke provincies en gemeenten nodig. Verder zal vooral bij de provincies in de komende jaren nog een cultuuromslag moeten plaatsvinden, opdat zij in staat zijn verantwoorde-

lijkheid te nemen voor te decentraliseren rijkstaken met een bovenlokaal karakter. De gemeenten zijn op dit moment verder gevorderd op dit pad dan de provincies, zij het dat de provincies al wel doende zijn om die cultuuromslag te organiseren.

Vanwege Binnenlandse Zaken wordt in de discussies over de nieuwe stadsprovincies, de decentralisatie en het grote-stedenbeleid steeds ingezet op een beperking van de planverplichtingen. Planverplichtingen leiden immers altijd tot een inperking van de beleidsvrijheid op het provinciale of lokale niveau en planverplichtingen dienen dan ook alleen te worden gesteld als daar gegronde inhoudelijke redenen voor zijn, met het oog op de te halen doelen.

Uiteraard zijn VNG en IPO betrokken bij de discussies over decentralisatie. Door deze organisaties zijn trouwens ook zelf voorstellen voor verdergaande decentralisatie gedaan en bezien wordt welke van die voorstellen uitgevoerd kunnen worden.

Ook de bewindsvrouw vond niet dat deregulering vooral een zaak van het Ministerie van Economische Zaken zou zijn. In de ministeriële commissie marktwerking en deregulering ligt weliswaar een sterk accent op de economische aspecten, maar ook op andere beleidsterreinen, zoals Sociale Zaken of OCW, wordt geprobeerd om allerlei regelingen te bundelen in zo mogelijk slechts één regeling met minder voorschriften van rijkswege, meer beleidsvrijheid voor gemeenten en meer aandacht voor prestaties die gehaald dienen te worden.

Ten slotte merkte zij op, begrip te hebben voor de zorg dat op den duur sectorale belangen misschien toch weer de boventoon gaan voeren. Ook de bewindslieden zelf dienen ervoor te waken dat juist het algemene belang van een goede taakverdeling tussen overheden voorop staat. Die inzet is er tot nu toe zeker, maar het proces gaat wellicht trager dan wenselijk zou zijn.

Discussie in tweede termijn

De heer **Gabor** (CDA) waardeerde de mentaliteit waarmee de bewindslieden van Binnenlandse Zaken een en ander willen aanpakken en initiatieven willen nemen. Ook was hij verheugd dat in het komende bestuursakkoord met VNG en IPO zal zijn opgenomen dat «in beginsel» bij decentralisatie-operaties niet gelijktijdig een korting wordt toegepast. De term «in beginsel» geeft overigens nog geen garantie dat er nooit een korting zal zijn, want in specifieke gevallen zijn altijd wel redenen aan te voeren waarom toch tot een korting zou moeten worden gekomen. Hij nam echter aan dat deze term zodanig zal worden geïnterpreteerd dat alleen tot een korting zal worden besloten als daar werkelijk zeer klemmende en steekhoudende redenen voor zijn.

Hij herhaalde dat het grote-stedenbeleid niet ten koste mag gaan van andere gemeenten. Als de grote steden bij prioriteit middelen toegekend krijgen, zullen dat dus extra middelen moeten zijn. Hij had de indruk dat de staatssecretaris hier ook op heeft gedomd met haar antwoord.

Hij onderschreef de geschetste aanpak van decentralisatie-operaties: eerst de doelen bepalen en nagaan of decentralisatie inderdaad zinvol is, en pas daarna het vaststellen van het instrumentarium. Hij had echter begrepen dat dit in de praktijk meestal toch uitmondt in allerlei extra regelgeving en in een grote informatiebehoefte bij de rijksoverheid. Hij voelde dan ook wel voor een afspraak in de zin van: bij elke decentralisatie 50% minder regelgeving. Misschien kan dit percentage in de praktijk dan niet steeds worden gehaald, maar er dient wel steeds naar gestreefd te worden.

Ten slotte drong hij opnieuw aan op het opstellen van een helder decentralisatieplan, waarin ook parameters worden aangegeven: de zaken die zullen worden aangepakt, de manier waarop de financiële aspecten geregeld worden, het tijdpad, de vraag in welke mate regelgeving wordt

gesaneerd, de gevolgen van een en ander voor het eigen ambtelijke apparaat van de rijksoverheid, e.d. Alleen dan is het proces meetbaar en alleen dan zijn jaarlijkse rapportages echt zinvol.

De heer **De Cloe** (PvdA) vond het terecht dat de minister erop heeft gewezen dat ook in de Kamer sectorale verkokering aan de orde is. Juist daarom was het zo belangrijk dat in de vorige periode de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken het aanspreekpunt voor de decentralisatie-operatie was. Desondanks is op die operatie het nodige afgedongen, mede omdat betrokken ministeries zich rechtstreeks tot de sectorale woordvoerders van de fracties richtten, daarmee in feite het kabinets-beleid onderuit halend. Hij zag de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de bewindslieden van Binnenlandse Zaken dan ook als elkaars natuurlijke bondgenoten in het streven om het algemene belang (door middel van decentralisatie te komen tot een beter bestuur) hoog te houden.

De vraag is nu of er in de huidige kabinetsperiode voldoende mogelijkheden zijn om een eind verder te komen op de weg van decentralisatie. Er zijn vóór de zomer twee stukken toegezegd: één over het grote-stedenbeleid en één over de bestuurlijke vernieuwing. Gezien die toezegging leek het de heer De Cloe mogelijk om daarnaast nog een afzonderlijke notitie over de aspecten van decentralisatie, in hun onderlinge samenhang, op te stellen. Anders is er het risico dat die aspecten min of meer verloren raken tussen de meer specifieke andere aspecten, hetgeen eigenlijk ook al te zien is in de wetsvoorstellen inzake de stadsprovincie Rotterdam. Bovendien is een dergelijke notitie van belang om de sectorale woordvoerders in de Kamer «bij de les te houden». Hij drong er daarom toch op aan dat zo'n notitie wordt uitgebracht.

De heer **Remkes** (VVD) had begrepen dat het grote-stedenbeleid in feite zal worden gebruikt als een soort breekijzer in de algemene decentralisatie-discussie, met uitstralingseffecten naar alle gemeenten toe. Is de Kaderwet dan op dezelfde manier bedoeld ten opzichte van de provincies?

Hij onderschreef dat in de jaarlijkse rapportages duidelijkheid zal moeten worden geboden over de stand van zaken met de «losse einden» in het kader van de decentralisatie-operaties, over de voorstellen van VNG en IPO en de voortgang daarvan, over nadere voorstellen voor het OOR en het ROA, e.d. Het gaat erom dat de Kamer met deze rapportages een breed inzicht wordt gegeven over de voortgang met de decentralisatie-operaties, opdat de Kamer daar zo nodig impulsen aan kan geven. Hij vond het niet zo nodig dat vooraf al bepaalde doelstellingen worden vastgelegd. Zo is een bedrag van 10 mld. genoemd, maar bij een brede fundamentele aanpak zou het om een veel hoger bedrag kunnen gaan. Het vastleggen van een bepaald bedrag vond hij een te smalle benadering en hij had in eerste termijn ook niet voor niets een aantal uitgangspunten genoemd en met nadruk gewezen op voorstellen van de kant van VNG en IPO. Juist die organisaties kunnen vanuit de praktijk criteria leveren, aan de hand waarvan de voortgang in de decentralisatie kan worden afgemeten.

Op zichzelf vond hij het terecht dat de minister de bal ook min of meer heeft teruggespeeld naar de Kamer zelf, maar bij de door de minister genoemde voorbeelden zijn toch wel de nodige kanttekeningen te maken. Zo kan bij de Winkelsluitingswet de vraag worden opgeworpen of de overheid daar eigenlijk wel enige verantwoordelijkheid heeft en verder had de heer Remkes al eerder te kennen gegeven dat een verruiming van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid voor hem zeer wel bespreekbaar is. Het voorbeeld van de politie vond hij niet gelukkig gekozen, want het door de Kamer afgegeven signaal komt voort uit het feit, dat bij de

organisatie-opzet die voor de politie gekozen is, de democratische legitimatie tekort schiet.

Hij vond de betrokkenheid van het Ministerie van Economische Zaken bij het dereguleringsproject van groot belang, maar had willen wijzen op de mogelijkheid dat er juist vanuit die hoek autonome impulsen tot uniformiteit zouden kunnen komen, hetgeen strijdig kan zijn met het streven naar decentralisatie en deregulering.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) onderschreef de wens om te komen tot een rapportage over de decentralisatie-aspecten van het grote-stedenbeleid, de bestuurlijke vernieuwing, de deregulering op het vlak van Economische Zaken en de andere aan de orde zijnde trajecten. Ook onderschreef zij dat het dan tevens nodig is om aan te geven om welke bedragen het gaat, wat het tijdpad is, wat de consequenties zijn voor het apparaat van de rijksoverheid, wat de regie is, e.d. Zij zou het van groot belang achten als de beide bestaande regiegroepen (en dan in het bijzonder de minister-president) zich gezamenlijk verantwoordelijk zouden voelen voor de brede decentralisatie.

Naar aanleiding van de door de bewindslieden genoemde kerntaken-discussie wees zij nog op het rapport van de commissie-Sint, waarin naar haar indruk toch in feite wordt gepleit voor interne agentschappen. Zij zag het risico dat de decentralisatie hierdoor gedwarsboomd zou kunnen worden en vroeg de bewindslieden dan ook, hier attent op te zijn.

De **minister** vond het wantrouwen over de term «in beginsel» op zichzelf terecht, maar het is nadrukkelijk niet de bedoeling van het kabinet om naast de evenredige bijdrage van provincies en gemeenten in de jaarlijkse bezuinigingen nog andere kortingen toe te passen. Ook is het zeker niet de bedoeling om per te decentraliseren taak nauwkeurig te gaan berekenen of er wellicht enig geld voor de rijksoverheid zou kunnen overschieten. Wel wordt er uiteraard steeds onderhandeld over de financiële middelen.

Hij zag niet veel heil in een kwantitatieve benadering van de deregulering, in de zin van «iedere keer 50% minder regelgeving», zoals bij wijze van voorbeeld is genoemd. Het zal, zo meende hij, meer in een kwalitatieve benadering moeten worden gezocht.

Hij vond het terecht dat is gevraagd om de Kamer inzicht te bieden in het tempo waarin zaken worden gedecentraliseerd, in de afspraken die daarbij horen, in de consequenties daarvan voor de rijksdienst e.d. Hij zegde dan ook toe hierover informatie te verstrekken. Verder was hij aangesproken door het argument dat het toch zeer nuttig is om een stuk uit te brengen waarin de diverse decentralisatie-aspecten gebundeld en in verband met elkaar worden behandeld. Hij stelde zich voor daaraan tegemoet te komen door de stukken over het grote-stedenbeleid, de bestuurlijke vernieuwing, de bestuursakkoorden, het verdere overleg met VNG en IPO en de resultaten van de commissie marktwerking en deregulering te bundelen en vervolgens aan de Kamer aan te bieden, waarbij hij dacht aan een tijdstip rond de komende zomer.

Hij beaamde dat het grote-stedenbeleid en de Kaderwet mede zijn bedoeld als een soort breekijzer, om op weg te gaan naar een brede definitieve decentralisatie van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en financiële middelen.

Het rapport van de commissie-Sint zag hij ten slotte niet als een risico voor de decentralisatie. Er ligt wel een relatie tussen dit rapport en de decentralisatie, want als wordt nagegaan welke rijkstaken al dan niet verzelfstandigd zouden moeten worden, komt ook de vraag aan de orde of die taken wel op rijksniveau uitgevoerd moeten worden en of ze niet beter

gedecentraliseerd kunnen worden. Overigens wordt nog apart terugkomen op het brede vraagstuk van een zelfstandige bestuursdienst.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes