

Vergaderjaar 1996–1997

25 226

Ontwikkelingen in de organisatie van de rijksdienst

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 april 1997

Op 15 juni 1993 is het rapport van de bijzondere Tweede Kamercommissie Vraagpunten Decentralisatie (commissie-Franssen) gepresenteerd (Kamerstukken II, 1992–1993, 21 427, nrs 42–43). Dit rapport «Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven» heeft de Kamer in samenhang met de andere vraagpunten-rapportages (commissie-Deetman) eind 1993 behandeld. De Tweede Kamer heeft het rapport onderschreven en ten aanzien van het onderdeel inspecties de aanbevelingen (13 t/m 16) via een motie aangescherpt (Motie-Koetje c.s., 21 427, nr 70).

In deze brief treft u de kabinetsreactie aan op deze aanbevelingen. Voor het kabinet is ook de totstandkoming van bestuurskernen bij de departementen en het streven naar heldere toedeling van verantwoordelijkheden aanleiding om de positionering van de relevante functies binnen departementen opnieuw te bezien. De laatste paragraaf van deze brief bevat daaromtrent enkele algemene uitgangspunten.

De motie Koetje

De motie Koetje bevat de volgende aanbevelingen:

- uiteenrafelen en opnieuw toedelen van de verschillende functies van gedeconcentreerde rijksdiensten. Uitvoerende taken die in combinatie met inspectietaken gedeconcentreerd zijn georganiseerd, kunnen wellicht worden geprivatiseerd, gedecentraliseerd of verzelfstandigd;
- stelselmatig bezien of eerste-lijns-inspectietaken zich lenen voor decentralisatie. Het rijk moet voor zichzelf een tweedelijns monitorfunctie behouden, die globaal kan zijn;
- bij het tweedelijns toezicht op provincies en gemeenten bezien of deze inspectietaak daar nog wel nodig is, deze bij voorkeur beleggen op het provinciale niveau;
- zoveel mogelijk bundelen en buiten de rijksdienst organiseren van de resterende inspectiefuncties.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken heeft wat de uitvoering van de motie aangaat aangekondigd dat een relatie zal worden gelegd met de rol van de inspecties in het kader van de totstandkoming van bestuurskernen bij de departementen. De betrokken BiZa-bewindslieden hebben vervolgens in een brief van 19 december 1994 (23 900 VII, nr 23) aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken en met name de motie-De Cloe (start nieuwe decentralisatie-operatie) meegedeeld dat ten aanzien van de inspecties nadere studie nodig is en dat het kabinet hier op terug zal komen. Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het college van secretarissen-generaal. De functie van deze studie die niet in een officieel rapport is uitgemond, was vooral het scheppen van gemeenschappelijk inzicht tussen de departementen over de functie en positie van inspecties ten opzichte van de ontwikkeling en de effectuering van beleid. Die inzichten zijn in dit kabinetsstandpunt verwerkt.

Inmiddels is door verscheidene departementen, op basis van kritische evaluatie, een ontwikkeling in de richting van bundeling en reorganisatie van inspecties in gang gezet. Voor enkele beleidssectoren is een bundeling van inspecties tot stand gebracht, voor andere zijn gezamenlijke vestigingen ingericht of is het aantal regio's aanzienlijk teruggebracht. Dat betekent dat de afstand tussen veel rijksinspecties en de gemeenten/provincies groter is geworden dan ten tijde van de motie Koetje het geval was en dat sindsdien een zekere uitzuivering van de functie van inspecties heeft plaatsgehad.

Deze ontwikkeling heeft overigens per afzonderlijk departement plaatsgevonden. Er blijft verscheidenheid in organisatievormen en werkwijzen bestaan. In de bijlage treft u een overzicht aan van de recente ontwikkelingen per departement.

Verschillende functies

Een heldere bestuurlijke positionering van inspecties – waar ook de motie Koetje om vraagt – is gediend met een nadere analyse van de verschillende functies die voortvloeien uit de rol die de overheid krachtens wet- en regelgeving vervult.

De volgende functies kunnen worden onderscheiden:

1. De ontwikkeling en vaststelling van beleid en regelgeving. Deze omvat behalve de ontwikkeling en vaststelling van doelstellingen en normen ook het stellen van kaders voor de effectuering van het beleid.
2. De uitvoering van beleid en regelgeving. Waar er een zekere discretionaire ruimte gelaten wordt omvat de uitvoering ook een deel eigen beleid en kaderstelling.
3. Het bestuurlijk toezicht op het functioneren van de kaders en van de uitvoering. Dit omvat het toezicht op de rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid van de taakvervulling door organen waaraan bevoegdheden zijn toegekend. In dit verband kan worden gesproken van zogenaamd tweede-lijns-toezicht.

Een voorbeeld is het toezicht op de bijstandverlening door gemeenten uitgevoerd door de directie toezicht (de rijksconsulenten) van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

4. Het toezicht op de naleving door personen, bedrijven en instellingen (de rechtstreeks geadresseerden van de normen). Dit wordt het eerste-lijns-toezicht genoemd. Het omvat zowel de strafrechtelijke handhaving (uitgevoerd door diensten met opsporingsbevoegdheid, zoals de keuringsdiensten) als het bestuursrechtelijk toezicht.

5. De evaluatie van beleid en regelgeving op doeltreffendheid en doelmatigheid.

De inspecties verschillen onderling naar de verschillende toezichtsfuncties die zijn toegekend en ze vervullen hun functie op uiteenlopende wijze (preventief dan wel repressief) en via een diversiteit aan taken. Als hoofdtaken kunnen worden genoemd het uitvoeren van onderzoeken en controles, het verrichten van keuringen, waarbij al dan niet over zelfstandige bevoegdheden tot sanctionering of opsporing wordt beschikt.

Uitgangspunten voor de verdeling van verantwoordelijkheden en taken

Teneinde te komen tot een heldere toedeling van verantwoordelijkheden aan ieder afzonderlijk bestuursniveau hanteert het kabinet de volgende uitgangspunten:

1. De bestuurslaag die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en vaststelling van beleid en regelgeving op een bepaald terrein behoort ook bevoegd te zijn inzake kaderstellende, toezichthoudende en evaluerende functies die in het verlengde daarvan liggen.
2. Is een minister verantwoordelijk voor beleid en regelgeving dan dienen ook de overige genoemde functies onder diens verantwoordelijkheid te worden aangestuurd.
3. Op het niveau van iedere afzonderlijke bestuurslaag is een zo scherp mogelijke scheiding gewenst tussen met name:
 - a. de functies die betrekking hebben op de ontwikkeling van beleid en regelgeving en de implementatie daarvan enerzijds, en
 - b. de functies die betrekking hebben op het toezicht, de handhaving en monitoring van beleid en regelgeving anderzijds.
4. De doorvertaling van de verantwoordelijkheden van een minister naar de organisatorische inrichting en ambtelijke aansturing van onderdelen binnen een bestuurskern op een departement is een afgeleide van keuzes met betrekking tot verantwoordelijkheids- en taakverdeling op de voorgaande punten.

Hierna wordt achtereenvolgens nader uitgewerkt wat dit betekent voor de decentralisatie van inspectiefuncties en voor de vormgeving van bestuurskernen bij de departementen.

Decentralisatie

1. Decentralisatie (van rijk naar andere overheden) van toezichthoudende- en inspectietaken (het gaat hier dan om het eerste-linjes-toezicht) is alleen daar aan de orde waar ook primaire bevoegdheden (tot regelgeving en beleid) gelegd zijn op het betreffende bestuursniveau.

De handhaving sec van de kernenergiewet of de rijtijdenwet op lokaal niveau leggen is bijvoorbeeld niet aan de orde. In het kader van de zogenaamde takendiscussie is recentelijk door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – eerder ook door het Interprovinciaal Overleg (IPO) – de gedachte geopperd dat provincies in medebewind het rijkstoezicht zouden kunnen uitoefenen. Daarbij werd als argumentatie aangevoerd dat op die wijze sprake zou zijn van een meer directe democratische controle.

Het kabinet meent dat deze argumentatie alleen kan opgaan voor die terreinen waar de provincies ook de bevoegdheid hebben tot eigen regelgeving en beleidsontwikkeling.

2. Indien de bevoegdheden betreffende regelgeving en uitvoering decentraal zijn neergelegd dan acht het kabinet decentralisatie van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden voor de toezichthoudende- en inspectietaken in beginsel aan de orde. De andere overheden hebben in die situatie immers een eigen domein dat aan de democratische controle op het eigen niveau onderworpen is.

3. Waar er aan andere bestuurslagen in hoge mate ruimte is gelaten

voor bestuur en regelgeving kan nog steeds voor het rijk de functie van toezicht relevant blijven, voor zover er sprake is van een zekere beleidsbepalende bevoegdheid bij het rijk (bijvoorbeeld in het kader van het medebewind).

In die gevallen is sprake van tweede-lijns-toezicht.

4. Dat rijkstoezicht is dan gericht op de decentrale besturen (overheden) en niet meer rechtstreeks op de doelgroepen van het beleid (burgers, bedrijven en instellingen). Het toezicht betreft in dat geval de beoordeling van de mate waarin de uitvoering (en veelal ook beleid en regelgeving) door het decentrale bestuur past binnen de kaders die in beleid (bv. via normeringen in het kader van landelijk vastgesteld kwaliteitsbeleid) en via regelgeving op centraal niveau zijn vastgesteld.

Naar de mate waarin aan de decentrale bestuursniveau's ruimte voor beleidsvorming en regelgeving is gelaten en naar de mate waarin ook op dat decentrale niveau de eigen functies voor toezicht (incl. monitoring) zijn ingericht, doet zich de noodzaak voor van afgrenzing van ieders toezicht-verantwoordelijkheden.

Het rijkstoezicht (en dus ook de monitoring) mag niet vervallen tot het overnemen van gedecentraliseerde verantwoordelijkheden.

5. Waar er rijksverantwoordelijkheid blijft voor de toezichthoudende- en inspectietaken is deze gekoppeld aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsterrein. Steeds is dus een minister aan te wijzen die verantwoordelijk is. Bundeling over de grenzen van verantwoordelijkheden van de afzonderlijke ministers heen moet daarom worden beperkt tot die gevallen waar aanpalende beleidsverantwoordelijkheden dit onvermijdbaar maken. Het vereist bovendien steeds extra aandacht voor een zorgvuldige verdeling van de ministeriële verantwoordelijkheden voor het toezicht.

Van eerdere voornemens tot bundeling is – mede om deze reden – door dit kabinet afgezien. Een voorbeeld daarvan is de voorgenomen fusie van de Algemene Inspectiedienst en de Economische Controledienst.

Waar dat onnodige last en kosten kan voorkomen voor burgers, instellingen en bedrijven, is het wel goed denkbaar om loketten van handhavingdiensten te voegen. Deze interdepartementale samenwerking op uitvoeringsniveau kan tot stand worden gebracht zonder dat dit in strijd komt met het eerder geformuleerde uitgangspunt, mits de aansturing door het bevoegde politieke gezag goed wordt vormgegeven.

De afzonderlijke ministers zullen de conclusies die zij in het licht van de hier gepresenteerde uitgangspunten trekken met betrekking tot de decentralisatie van toezichthoudende- en inspectietaken in de loop van dit jaar presenteren. Waar relevant wordt dat ingepast in de trajecten die reeds met de Tweede Kamer zijn afgesproken, zoals de zogenaamde decentralisatietoetsen en de reacties op de in het kader van de taken-discussie gepresenteerde voorstellen van IPO en VNG.

De verantwoordelijke bewindslieden van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; van Verkeer en Waterstaat; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Binnenlandse Zaken hebben in het kader van de uitvoering van een parlementaire decentralisatietoets reeds aan de Tweede Kamer gerapporteerd, zij hebben de hier bedoelde rapportage dus al gepresenteerd.

De basisfuncties voor de bestuurskernen

In het voorgaande is ingegaan op de toedeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de onderscheiden functies aan iedere afzonderlijke bestuurslaag. In het hiernavolgende komt de positionering van de functies binnen departementale organisaties aan de orde.

Uitgangspunt is dat de minister die op een bepaald terrein verantwoordelijkheid draagt voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving ook de bevoegdheden moet hebben tot aansturing van de andere functies.

Zo hoort de minister bevoegd te zijn om de nodige algemene kaders te stellen aan de uitvoering en moet hij passende verantwoordelijkheden hebben voor de toezichthoudende functies. Deze drie functies zijn essentieel voor de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid en moeten daarom hun doorvertaling krijgen naar de organisatie van het departement.

De kwaliteit en betrouwbaarheid van de functieervulling is gebaat bij een zekere onafhankelijke positionering van deze functies ten opzichte van elkaar binnen het departement. Een zekere mate van functiescheiding dus, die tot uiting zou moeten komen door de betreffende bevoegdheden expliciet te regelen en waar nodig aan afzonderlijke organisatorische eenheden binnen het departement toe te delen. Op deze wijze kan bovendien de kritische reactie en de kritische toets tussen de functies over en weer worden versterkt (bijvoorbeeld de toets van beleidsmaatregelen door de uitvoerende onderdelen en door onderdelen die de functies van toezicht vervullen). Mits de verschillende functies vervolgens op een voldoende hoog niveau binnen het departement worden aangestuurd kan deze functiescheiding in dienst staan van het politiek primaat, juist ook daar waar het uitvoeringsapparaat niet onder rechtstreekse hiërarchische zeggenschap van de minister staat.

Het kabinet acht met name een heroriëntatie noodzakelijk op de positionering van die taken en functies die van belang zijn voor een kritische feedback op de ontwikkeling en uitvoering van beleid en regelgeving. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het eerste- en tweede-lijns-toezicht. Waar regelgeving en beleid leiden tot normeringen voor personen, bedrijven, instellingen dan wel andere bestuursorganen is handhaving van die normen immers een essentiële voorwaarde voor effectiviteit en legitimiteit van het handelen van de overheid.

Maar het gaat niet alléén om de controle en naleving in engere zin, ook de monitoring- en control is wezenlijk. In veel gevallen is het van belang terwille van de effectiviteit van het beleid – om informatie te vergaren over de bestuurspraktijk en mogelijke ongewenste neveneffecten. Daaruit kan lering getrokken worden voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van beleid.

Juist ook indien het uitvoeren van beleid meer op afstand plaatsvindt is het voor de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid van wezenlijk belang dat het toezicht goed tot zijn recht kan komen en dat aandacht besteed wordt aan de aansturing ervan door de bestuurskernen op de departementen. Immers, de minister en deze bestuurskernen doen minder zelf, maar behouden wel een verantwoordelijkheid dát – al dan niet in de vorm van exacte normstellingen geformuleerd – doelstellingen en effecten worden bereikt.

Enkele departementen – waaronder ons eigen departement – zijn inmiddels doende hun departement op deze aspecten van functiescheiding door te lichten. De betreffende bewindslieden zullen daarvan zelf verslag doen aan de Tweede Kamer.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

**bij Kabinetsstandpunt positionering inspecties, IBI97/U112
Bundeling/reorganisatie inspecties.**

Departement	Inspecties/afkorting	Recente Ontwikkeling
Biza	Inspectie Brandweezorg en rampenbestrijding (IB&R)	1 District, voorheen 6
	Inspectie Politie (IP)	1 Dienst, ingesteld per 01/96
	Inspectie Financiën Lokale en provinciale overheden (IFLO)	
VWS	Dienst Inspectie Gezondheidsbescherming (IGB)	Fusie IGB en VI in voorbereiding
	Veterinariaire Inspectie (VI)	Voor GI, GIGV en IG gold: 3 centrale vestigingen en 21 regionale vestigingen. In jan. '95 zijn de drie inspecties geïntegreerd tot één inspectie: de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Deze inspectie heeft 1 centrale vestiging en 7 regionale vestigingen
	Geneeskundige Inspectie van de Volksgezondheid (GI)	
	Geneeskundige Inspectie voor de geestelijke gezondheid (GIGV)	
Inspectie van de Volksgezondheid voor de Geneesmiddelen (IG)		
SZW	Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA)	De vier inspecties zijn gebundeld tot 1 inspectiedienst (AI) met 6 regiokantoren (voorheen 13 vestigingen en vier steunpunten)
	Arbeidsinspectie (AI)	
	Dienst Collectieve Arbeidsverhoudingen (DCA)	
	Loontechnische Dienst (LTD)	
VROM	Inspectie Volkshuisvesting (IVH)	Samenwerking van de drie inspecties in 8 regionale vestigingen IVH, 4 regionale vestigingen IRO en 9 regionale vestigingen IMH.
	Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO)	
	Inspectie Milieuhygiëne (IMH)	
LNV	Plantenziektenkundige Dienst (PD)	De RVV is van 12 naar 9 regio's gegaan Nadere samenwerking met de ECD (EZ)
	Rijksdienst voor de keuring van vee en vlees (RVV)	
	Algemene Inspectiedienst (AID)	
	Inspectie Landbouwonderwijs (ILO)	
Ven W	Rijksverkeersinspectie (RVI)	Is inmiddels extern verzelfstandigd
	Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW)	
	Scheepvaartsinspectie (SI)	
	Luchtvaartinspectie (LI)	M.i.v 01 januari 1996 agentschap
	Rijksdienst voor de Radio-communicatie (RDR)	
	Regionale directies van het DG-Rijkswaterstaat	
		Fusies directies Groningen, Friesland en Drente tot directie Noord en fusie directies Overijssel tot directie Oost

Departement	Inspecties/afkorting	Recente Ontwikkeling
VWS en Justitie	Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (JHVJB)	Per 1 april '94 opgericht. Voorheen bestond de Inspectie Jeugdhulpverlening. Deze inspectie had 5 regio's, de nieuwe heeft 4 regio's
OCW	Onderwijsinspectie	3 regio's
	Rijksarchiefdienst (RAD)	Provincie is regio
	Inspectie Cultuurbezit	Inspectie Cultuurbezit is voortgekomen uit de Rijksdienst voor Beeldende Kunst (RBK).
EZ	Staatstoezicht op de mijnen (SODM)	
	Economische Controledienst (ECD)	Nadere samenwerking met de AID (LNV)

Toelichting bundeling/reorganisatie inspecties

In het algemeen kan gesteld worden dat de inspecties recentelijk een grote ontwikkeling hebben doorgemaakt. De totstandkoming van kerndepartementen heeft geleid tot een verheldering van de toedeling van verantwoordelijkheden. Dit geldt met name voor inspecties in die sectoren waar in de laatste jaren een duidelijke scheiding heeft plaatsgevonden tussen beleid en uitvoering.

Bij bijna alle departementen hebben fusies en bundelingen van inspecties plaats gehad. Draagvlak en integrale benadering zijn hierdoor vergroot.

Inspecties met een puur interne departementale functie (bijvoorbeeld bij Defensie en Buitenlandse Zaken) zijn in dit overzicht niet opgenomen en ook niet de extern verzelfstandigde toezichtsorganen.

Daarnaast zijn er organisaties die wel de naam inspectie dragen maar niet de toezichtsfunctie vervullen (zoals de Inspectie Kunstzinnige Vorming en Amateuristische Kunstbeoefening). Ook deze zijn niet in dit overzicht opgenomen.