

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2010

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2009

Het kabinet heeft uw Kamer een jaarlijkse voortgangsrapportage toegezegd inzake de herziening van het interbestuurlijke toezicht. Een eerste voortgangsrapportage heeft uw Kamer ontvangen in november 2008.¹ Ook heeft uw Kamer in het voorjaar van 2009 een actueel spoorboekje ontvangen met alle benodigde wetswijzingen en de daarbij te hanteren termijnen op basis van de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting.² Nu we het einde van 2009 naderen, is het tijd om wederom de balans op te maken rondom de herziening van het interbestuurlijk toezicht. Voordat ik de voortgang schets, breng ik graag de visie achter de veranderopgave nog eens onder uw aandacht. Deze visie vindt u tevens terug in de projecten van het programma Krachtig Bestuur, die naast de herziening van het interbestuurlijk toezicht worden uitgevoerd en die worden beschreven in een separate voortgangsrapportage.

Visie op de herziening van het interbestuurlijke toezicht

Inzake het toezicht is een veelheid aan specifieke arrangementen voor interbestuurlijk toezicht ontstaan. De verschillende regelingen (of domeinen) kennen bovendien een eigen systematiek. Dat leidt tot stroperigheid en onduidelijke verantwoordelijkheden.

Het toezicht moet en kan minder en beter en de beleidsvrijheid van mede-overheden moet worden gerespecteerd. In de visie van het kabinet is interbestuurlijk toezicht alleen aan de orde als een decentrale overheid handelt in strijd met het recht of het algemeen belang of bij verwaarlozing van medebewindstaken. Dan kan in beginsel worden volstaan met de generieke instrumenten (schorsing, vernietiging van besluiten en in de plaats treden bij taakverwaarlozing). Specifiek interbestuurlijk toezicht wordt op sommige domeinen verminderd en op veel domeinen volledig afgeschaft. Gelijktijdig wordt de horizontale verantwoording en kwaliteitszorg versterkt, zoals past in het huidige dualistische stelsel en het toezicht op gemeenten wordt door de meest nabije bestuurslaag, i.c. de provincie

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 15.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 72.

uitgevoerd. In het overleg dat ik op 4 februari van dit jaar met uw Kamer had, werden deze uitgangspunten ook door uw Kamer onderschreven.¹

Gezamenlijk uitvoeringsplan

Om dit beoogde beeld te bereiken is inzet van alle betrokken bestuurslagen noodzakelijk: rijk, provincies en gemeenten. Op gezamenlijk initiatief van de drie bestuurslagen (vertegenwoordigd door het ministerie van BZK, IPO en VNG) is een uitvoeringsplan voor de herziening van het interbestuurlijke toezicht opgesteld. Voor de uitvoering van het plan is een gezamenlijke programmaorganisatie ingericht en een interbestuurlijke programmaleider benoemd, de heer J. van Lidth de Jeude. Hij zal eind 2009 van start gaan met zijn werkzaamheden. Het uitvoeringsplan is 19 mei 2009 vastgesteld in een bestuurlijk overleg tussen de genoemde partijen. U treft het plan aan als bijlage bij deze brief.²

In deze brief volsta ik met een toelichting op de hoofdlijnen van het uitvoeringsplan en de voortgang van de verschillende projecten. Gedetailleerde informatie over de projecten, het tijdspad en de programmaorganisatie kunt u vinden in het uitvoeringsplan. De volgende projecten maken deel uit van het programma:

- A. Revitaliseren generiek toezicht
- B. Verminderen specifiek toezicht
- C. Versterken horizontale verantwoording en kwaliteitsborging
- D. Opstellen (sectorspecifieke) beleidskaders
- E. Nieuwe rollen en taken rijk en provincies
- F. Kaders voor informatiearrangementen

A. Revitaliseren generiek toezicht

Beschrijving

Het generieke toezicht moet gerevitaliseerd en herijkt worden. Met de revitalisering wordt bedoeld dat het taboe op het gebruik van de generieke instrumenten in de interbestuurlijke verhoudingen wordt doorbroken. Met de herijking wordt beoogd de instrumenten te ontdoen van hun ultimatum remedium karakter, aangezien de specifieke toezichtinstrumenten in belangrijke mate verdwijnen en daardoor het generieke instrumentarium als vanzelf eerder in beeld komt.

Voortgang

Via interbestuurlijke samenwerking zijn eind 2008 en begin 2009 de diverse belangen en standpunten bij de herziening van het generieke toezicht in kaart gebracht en bediscussieerd. Dit heeft geleid tot diverse aanscherpingen van concept wetteksten. Het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht (wet RGT) is in augustus 2009 ter consultatie voorgelegd aan de besturen van het IPO en de VNG. Vervolgens is het wetsvoorstel RGT in oktober behandeld in de ministerraad en naar de Raad van State verzonden voor advies.

Met het wetsvoorstel RGT wordt het stelsel van interbestuurlijk toezicht vereenvoudigd en zoveel mogelijk geconcentreerd in de Provinciewet en de Gemeentewet. In samenhang hiermee worden in beginsel de specifieke bepalingen betreffende interbestuurlijk toezicht geschrapt of aangepast in wetten waarin taken in medebewind worden gevorderd van organen van de provincie en de gemeente.³

Inmiddels is gestart met de herijking van het beleidskader schorsing en vernietiging en de opstelling van het modelbeleidskader taakverwaarlo-

¹ Kamerstukken II, 2008/09 31 700 VII, nr. 68.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Bij het uitgangspunt dat het specifieke toezicht kan worden afgeschaft gelden uitzonderingen zoals inpassing van functioneel bestuur in algemeen beleid en bijvoorbeeld in een situatie van uitvoeringsvervlechting.

zing. Het herziene beleidskader schorsing en vernietiging zal ik naar verwachting begin 2010 aan uw Kamer aanbieden. Ook zal – op basis van advies van de commissie Oosting – een onderzoek gestart worden naar de noodzaak en/of mogelijkheid van een zogenaamde bestuurlijk artikel 12-constructie (naar analogie met de financiële artikel-12-regeling).

B. Verminderen specifiek toezicht

Beschrijving

Het bestaande interbestuurlijke toezicht in bijzondere wetten voldoet in de meeste gevallen niet aan de opvatting van het kabinet dat het rijk zich niet onnodig moet bemoeien met de individuele taakuitvoering door gemeenten. Daarom moet die vorm van interbestuurlijk toezicht zoveel mogelijk worden geschrapt. Het gaat daarbij om: 1) Doorlichten overige (niet door de commissie Oosting genoemde) wetten op specifiek toezicht en vervolgens afschaffen van toezicht dat daarvoor in aanmerking komt en 2) voorkomen van nieuw specifiek toezicht via de wetgevingstoets.

Voortgang

De in het rapport door de commissie Oosting onderzochte medebewindwetten worden aangepast in het voorstel van wet RGT of in een aparte wet waarbij ook andere aspecten worden aangepast (Drank en Horecawet, Huisvestingswet en Wet werk en bijstand).

De overige wetten met bepalingen betreffende interbestuurlijk toezicht op provincies en gemeenten worden met een aparte aanpassingswet gewijzigd. Inmiddels is via interbestuurlijk overleg in kaart gebracht welk specifiek toezicht hiervoor in aanmerking komt en wordt de aanpassingswet voorbereid.

Het voorstel voor de aanpassingswet zal naar verwachting in het voorjaar van 2010 bij de Tweede Kamer aanhangig worden gemaakt. In een enkel geval zal een bijzondere wet bij separaat voorstel van wet, als onderdeel van een verderstreckende aanpassing van die bijzondere wet, in overeenstemming worden gebracht met het kabinetsstandpunt.

Ook is gestart met de verwerking van de criteria voor specifiek toezicht in de «Aanwijzingen voor de regelgeving (AR)». In het voorjaar van 2010 worden deze criteria opgenomen in de AR.

C. Versterken horizontale verantwoording en kwaliteitsborging

Beschrijving

Dit project heeft tot doel de wettelijke criteria voor de (kwaliteit van de) taakuitvoering bruikbaar te maken, zodat de horizontale verantwoording en kwaliteitsborging worden versterkt en het verticale toezicht verminderd kan worden. Het project doet gemeenten en provincies een handreiking om zowel horizontale verantwoording uit te oefenen als de kwaliteitsborging in te richten.

Het project valt uiteen in twee delen: één voor gemeenten en één voor provincies. Het gaat in het gemeentelijke deeltraject om drie elkaar opvolgende deelprojecten. Het vierde deelproject heeft tot doel te komen tot een vergelijkbare versterking van horizontale verantwoording en kwaliteitsborging bij de provincies. De geringere omvang van het provinciale takenpakket betekent dat dit een kleinschalig project is.

Gemeenten:

1. Identificeren van de relevante taakcriteria.
2. Bruikbaar maken van die taakcriteria.

3. Borgen van de kwaliteit en het gebruik van het model.

Provincies:

4. Versterken horizontale verantwoording en kwaliteitsborging bij provincies.

Voortgang

Deelproject 1: Identificeren van de relevante taakcriteria

De VNG is, ten aanzien van de 13 door Commissie Oosting benoemde wetten, van start gegaan met het in beeld brengen van de wettelijke taakcriteria en de bijbehorende vragen en verantwoordingsgegevens. Per wet wordt, in overleg met gemeentelijke experts, provincie en rijk(sinspecties) een set van gegevens opgesteld, die de basis is voor de informatie die alle gemeenten vanaf 2011 via www.waarstaatjegemeente.nl (of de opvolger hiervan) online gaan zetten.

VNG doet dit in 3 stappen:

1. In beeld brengen wettelijke criteria en vragen.
2. Toetsen wettelijke criteria en vragen en omzetten in gewenste gegevens, 1e ronde met gemeenten.
3. Toetsen wettelijke criteria en vragen en omzetten in gewenste gegevens, 2e ronde met rijk en provincies. Onder meer met als doel input te leveren voor c.q. een koppeling te leggen met project D.

Waar mogelijk worden stap 2 en 3 samengevoegd

Voor wat betreft de Huisvestingswet en de Wet werk en bijstand is deze set reeds binnen het programmateam beschikbaar. De Wet luchtkwaliteit, de Waterwet en aan deze wet verwante wetten is de inventarisatie met gemeentelijke experts afgerond. De resultaten hiervan dienen nog met het rijk en de provincies afgestemd te worden. Voor de Archiefwet is in beeld gebracht welke wettelijke criteria en bijbehorende vragen van de horizontale verantwoording deel uit dienen te maken. Deze criteria en vragen dienen vervolgens nog omgezet te worden in gewenste gegevens die op basis van horizontale verantwoording verkregen worden. Deze omzetting staat gepland met gemeentelijke experts, om dit vervolgens met het rijk en de provincies af te stemmen.

Tot slot geldt voor de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat het ministerie van VROM een traject is ingegaan om kwaliteitscriteria te formuleren. De inventarisatie van wettelijke criteria ten behoeve van horizontale verantwoording zal de resultaten van dit traject benutten. Ook voor de Drank- en Horecawet, die onlangs is gewijzigd, geldt een ander traject. Deze wet is voor het overgrote deel gedecentraliseerd naar gemeenten. In een pilot-setting wordt bepaald over welke taakcriteria het noodzakelijk is publieke verantwoording af te leggen.

Deelproject 2. Bruikbaar maken van die taakcriteria.

Dit deelproject geeft invulling aan de weg waarlangs de verantwoordingsgegevens (ten aanzien van de wettelijke taakcriteria) worden verzameld en openbaar (beschikbaar) worden gemaakt. Uiteindelijk product is een reeks aan concrete vragen die de gemeenten inzicht moeten geven in hun wettelijke taakuitvoering.

Voor de uitvoering van dit deelproject is contact opgenomen met het Kennisinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). KING gaat benchmarking intensiveren en de uitwisseling tussen gemeenten verder stimuleren. Doel is dat eind 2011 alle gemeenten hun prestaties via www.waarstaatjegemeente.nl inzichtelijk hebben gemaakt.

Deelproject 3. Borgen van de kwaliteit en het gebruik van het model.
Dit deelproject bevat een communicatietraject richting gemeenten inzake horizontale verantwoording en de vernieuwde website www.waarstaatjegemeente.nl. Ook moet gedacht worden aan de opleiding en informatie van (nieuwe) raadsleden. Deze fase is nog niet van start gegaan.

Deelproject 4: Versterken horizontale verantwoording en kwaliteitsborging bij provincies.

Het IPO zal begin 2010 van start gaan met dit deelproject.

D. Opstellen (sectorspecifieke) beleidskaders

Beschrijving

De algemene beleidskaders voor het gebruik van het generieke instrumentarium behoeven een nadere sectorspecifieke uitwerking. Dit betekent dat de algemene kaders binnen de verschillende beleidsterreinen nader worden gespecificeerd. Bij de totstandkoming van de sectorspecifieke beleidskaders wordt onder meer aandacht besteed aan de relatie tussen de diverse beleidskaders en de mogelijkheid van bundeling en uniformering van sectorspecifieke beleidskaders.

Voortgang

Er wordt begonnen met deze beleidskaders nadat de model-beleidskaders zijn opgesteld (zie onder A.)

E. Nieuwe rollen en taken rijk en provincies

Beschrijving

Door de herziening van het interbestuurlijke toezicht verandert ook de rol van organisatieonderdelen op rijksniveau die deze toezichttaken uitvoeren (vakdepartementen en rijksinspecties). Daarnaast hebben zij veelal ten behoeve van de minister als taak het bewaken van het systeem van toezicht en de kwaliteit van taakuitvoering door provincies. Rijksinspecties moeten interbestuurlijke toezichttaken afbouwen en overdragen. Ook de rol en taak van provincies verandert. De provinciale organisaties moeten zich voorbereiden op de herziening van het interbestuurlijke toezicht en de uitbreiding van de toezichthoudende taken van de provincie

Voortgang

De verschillende rijksinspecties en de provincies bereiden zich voor op hun nieuwe rol. Belangrijke randvoorwaarden zijn de uiteindelijke nieuwe generieke wetgeving en de beleidskaders taakverwaarlozing en schorsing/spontane vernietiging. De partij die verantwoordelijk is voor het interbestuurlijke toezicht zal primair het desbetreffende sectorspecifieke beleidskader gaan opstellen (zie project D.). De VROM-Inspectie en het IPO zullen voor 1-1-2010 een set van afspraken vaststellen voor de overdracht naar de provincies van het interbestuurlijke toezicht op de gemeenten.

F. Kaders voor informatiearrangementen

Beschrijving

Rijk (departementen en inspecties), provincies en gemeenten dienen in het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht over bepaalde informatie te beschikken om hun rol invulling te kunnen geven. Deze informatie is bij

voorkeur zo eenduidig mogelijk en vooraf vastgelegd in een informatiearrangement. Dit project ontwikkelt een kader voor toezicht-informatiearrangementen. Daarbij gaat het over vragen wat toezichtinformatie wel en niet is, aan welke eisen deze informatie moet voldoen en hoe vaak de informatie noodzakelijk is.

Voortgang

Het project is recent – na de zomer – gestart met het ontwikkelen van het kader voor toezicht-informatiearrangementen. Het kader biedt onder meer de criteria om te bepalen welke informatie in het kader van het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht noodzakelijk is. Tot deze criteria behoren aspecten als verantwoordelijkheid/taak, frequentie, betrouwbaarheid en aggregatieniveau. Het streven is om vanaf 2011 het kader voor toezicht-informatiearrangementen toe te passen op nieuwe en gewijzigde beleidsvelden. In de tweede fase van het project wordt de wijze van informatievoorziening ter hand genomen.

Evaluatie

Om vast te stellen of de beoogde effecten van de herziening van Interbestuurlijke Toezicht worden bereikt, zal in 2013, twee jaar na de realisatie van het uitvoeringsplan, het nieuwe stelsel van interbestuurlijke toezicht worden geëvalueerd. Ook is belangrijk dat de verwachte afname van de interbestuurlijke toezichtlasten inzichtelijk wordt gemaakt. Daarom zullen voorafgaand aan (nulmeting) en na afloop van de herziening van het interbestuurlijke toezicht (na 2011), de lasten worden gemeten van het oude respectievelijk het nieuwe stelsel van interbestuurlijk toezicht. De resultaten van de nulmeting kunt u in april 2010 tegemoet zien.

Ten besluit

Ik constateer dat de uitvoering van de projecten uit het plan op koers ligt. De planning blijft ambitieus. Ik heb er vertrouwen in dat de ontwikkelde interbestuurlijke samenwerkingsrelaties zich op dit dossier onder leiding van de heer van Lidth de Jeude verder ontwikkelen. In 2009 heeft de nadruk gelegen op het opstarten van de programma en de diverse onderliggende projecten. In 2010 worden de projecten in samenhang gecommuniceerd en verbonden met de verandertrajecten bij individuele provincies en gemeenten. Ik zal u op de hoogte houden van de voortgang.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst