

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VII

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

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2009

Aanleiding

Vanuit uw Kamer is het kabinet een aantal keer gevraagd inzichtelijk te maken wat het kabinet doet tegen bestuurlijke drukte, in het bijzonder door uitvoering van het twee-bestuurslagenuitgangspunt zoals dat verwoord is in het coalitieakkoord.¹

Met deze brief zullen wij uw vraag beantwoorden. Allereerst zal het thema «bestuurlijke drukte» worden toegelicht. Vervolgens wordt aangegeven welke maatregelen het kabinet heeft genomen om de bestuurlijke drukte te beperken. Tot slot wordt een korte blik op de toekomst geschetst.

Duiding van het begrip bestuurlijke drukte

Bij het oplossen van maatschappelijke problemen is het onvermijdelijk dat er vaak veel verschillende bestuurders bij betrokken zijn. Gezien de aard en inhoud van de vraagstukken waar de overheid voor staat, hebben de verschillende overheidsinstanties elkaar nodig bij het aanpakken daarvan. Gemeenten, provincies, waterschappen, veiligheidsregio's, EU, maatschappelijke organisaties en het rijk opereren elk vanuit hun eigen rol op verschillende beleidsdomeinen. Daardoor is inter- en intrabestuurlijke coördinatie nodig. De «bestuurlijke drukte» die zo ontstaat wordt in de praktijk heel verschillend beleefd. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt naar verschillende fasen van het beleidsproces.

In de beleidsontwerpfase wordt bestuurlijke drukte veelal positief beleefd als uiting van het streven naar zorgvuldige belangenafweging in ons poldermodel. Ook kan er draagvlak worden gecreëerd door veel verschillende partijen aan de vergadertafel uit te nodigen. Zo consulteert de Europese Commissie bijvoorbeeld vaker in een vroeg stadium gemeenten bij besluitvorming over wetgeving, wat een snelle implementatie van die wetgeving op lokaal niveau kan bevorderen.

¹ Behandeling van de BZK-begroting 2010, tijdens een AO op 4 februari jl. (kamerstuk 31 700 VII, nr. 68).

Het kabinet heeft met het advies «Sneller en Beter» van de commissie Elverding¹ geconstateerd dat het bijdraagt aan efficiënte besluitvorming als men in een vroegtijdig verkenningstadium bewoners, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties consulteert. Dit heeft reeds geresulteerd in een «Code Publieksparticipatie». Tevens creëert bestuurlijke drukte voor een bestuurder mogelijkheden om te onderhandelen en biedt het verschillende podia waarop hij zichtbaar kan zijn.

In de besluitvormings- en uitvoeringsfase daarentegen wordt bestuurlijke drukte vooral als belemmerend ervaren en uit deze zich in vruchteloze vergaderingen. De inspanningen staan dan niet in verhouding tot de maatschappelijke resultaten die worden geboekt. Als teveel verschillende bestuursorganen zich met een onderwerp blijven bemoeien, kost dat alleen maar tijd en geld terwijl geen resultaten worden bereikt. Toch ontstaat er in de uitvoeringsfase nog regelmatig bestuurlijke drukte. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Bijvoorbeeld geen duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vastgelegd in wet- en regelgeving, of omdat er geen duidelijke samenbindende opdracht is. Maar bestuurlijke drukte kan ook worden veroorzaakt door menselijke factoren, zoals scoringsdrang van politici en gebrek aan visie, resultaatgerichtheid en bestuurlijke moed.

Met een heldere taakverdeling en goed samenwerken aan het begin van besluitvormingsprocessen kan in een later stadium bestuurlijke drukte voorkomen worden. Bestuurlijke drukte wordt dus niet verminderd door simpelweg minder partijen aan de vergadertafel. Bovendien zijn de vraagstukken waar de overheid voor staat erg complex. Hierdoor zal er vaak een zekere mate van overlap zijn, waarbij bestuurlijke coördinatie nodig is. Maar de vergaderdrukte tussen bestuurders mag in de ogen van het kabinet niet de slagvaardigheid van de overheid ondermijnen waardoor resultaten niet op tijd of zelfs helemaal niet worden bereikt.

Ingezette maatregelen

Om bestuurlijke drukte te verminderen heeft het kabinet geen ingrijpende structuurwijzigingen doorgevoerd, maar op verschillende terreinen praktische, kwalitatieve maatregelen genomen, waarbij kritisch naar de meerwaarde van de betrokkenheid van elke bestuurslaag wordt gekeken. De inzet van het kabinet hangt samen met de inschatting of de kosten van (structuur)ingrepen opwegen tegen de baten van minder bestuurlijke drukte. Het per beleidsonderwerp schrappen van een betrokken bestuurslaag heeft verstrekkende consequenties, ook in termen van kosten, reorganisaties en frictiekosten, omdat bestuurlijke constellaties zich naar de nieuwe situatie moeten zetten. Ook is het gevaar dat een structuurverandering afleidt van de inhoudelijke, maatschappelijke opgaven waar de inspanningen op gericht zouden moeten zijn en op zichzelf al weer heel veel bestuurlijke drukte veroorzaakt.

Minder bestuurlijke drukte in het fysieke domein

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Elverding over versnelling besluitvorming infrastructurele projecten heeft het kabinet het Actieplan Sneller en Beter gepresenteerd in 2008. Het actieplan is een routekaart met 22 stappen op weg naar een structurele verbetering van wetgeving, inspraak en ambtelijke en bestuurlijke processen. Implementatie van dit actieplan leidt tot reductie van de bestuurlijke drukte rondom infrastructurele projecten en ruimtelijke ontwikkeling. Door betere besluitvorming en samenwerking, ondersteunende wetgeving en heldere budgettering is eind 2010 de gemiddelde projectduur teruggebracht van veertien naar zeven jaar.

¹ Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten in opdracht van de ministers Eurlings (VenW) en Cramer (VROM) in 2008.

Specifiek voor de Randstad wordt met het programma Randstad Urgent ingezet op vermindering van bestuurlijke drukte rondom 33 projecten. Het kabinet werkt hier met de vernieuwende methode van de bestuurlijke duo's. Bestuurlijke druk in plaats van bestuurlijke drukte is hier het motto. Voor elk project worden twee bestuurders aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het behalen van een bepaald resultaat. Dit bestuurlijk duo bestaat uit een (vak)minister of staatssecretaris en één lokale of regionale bestuurder. De bestuurlijke duo's moeten ervoor zorgen dat er eensgezindheid ontstaat binnen rijk en regio over de uiteindelijk te maken afweging. Bovendien maken de bestuurlijke duo's vóóraf afspraken over de te halen deadlines en het (laten) nemen van besluiten. Deze afspraken zijn niet vrijblijvend. Er wordt inzichtelijk gemaakt wat de voortgang van de projecten is. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het principe van *naming & shaming*. Als na de afgesproken overlegperiode geen consensus bestaat kan doorzettingsmacht worden gebruikt waardoor partijen sneller zekerheid krijgen over de uitvoering. Het herhalen van planstudies is geen uitstelmogelijkheid meer.

Toepassing van bestuurlijke duo's wordt overwogen bij o.a. het programma Sneller en Beter, het Nationaal Waterplan van V&W en mogelijk ook bij het actieprogramma Bevolkingsdaling van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Maar ook op decentraal niveau worden bestuurlijke duo's ingezet voor belangrijke onderwerpen, zoals bij de ruimtelijke projecten van Netwerkstad Twente.

In dit kader willen wij ook de Crisis- en herstelwet noemen. Deze wet heeft het kabinet geïntroduceerd om regeldruk te verminderen, om zo infrastructurele investeringen te versnellen. Deze wet draagt daardoor ook bij aan het verminderen van bestuurlijke drukte op de korte termijn.

Minder bestuurlijke drukte in het sociale domein

In de bestuursakkoorden met provincies en gemeenten is afgesproken dat provincies zich zullen toeleggen op het ruimtelijk-economische domein en cultuur. Hiermee wordt voor het sociale domein in belangrijke mate invulling gegeven aan het twee-bestuurslagenuitgangspunt. Over de positie van de provincies in de jeugdzorg wordt een besluit genomen mede naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (begin 2010).

Daarnaast is er ook een aantal terreinen te noemen waarop het rijk zich, mede als gevolg van de decentralisatieagenda terugtrekt. Zoals bij het grote-stedenbeleid en inburgering, waar de rol van het Rijk wordt vermindert en gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen via het participatiebudget. Ook krijgen gemeenten meer beleidsvrijheid bij de aanpak van maatschappelijke problemen in de steden. Hierdoor neemt de bestuurlijke drukte af zodat gemeenten meer kunnen focussen op de uitvoering van afspraken die ze maken met lokale partijen als scholen, bedrijven en corporaties.

Herziening interbestuurlijk toezicht

Vorig jaar heeft het kabinet op het advies van de commissie Oosting met betrekking tot de Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen¹ aangegeven dat het interbestuurlijke toezicht eenvoudiger moet worden.² Eén van de uitgangspunten daarbij is dat er geen dubbel toezicht meer zal zijn: de meest nabijgelegen bestuurslaag oefent het toezicht uit. Slechts één bestuurslaag houdt toezicht op taakbehartiging op een bepaald beleidsterrein. Dus niet én rijk én provincies, maar één van beide. Dit zorgt voor meer helderheid. In de praktijk betekent dit dat het twee-

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VII, nr. 8.

² Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VII, nr. 61.

bestuurslagenuitgangspunt ook voor interbestuurlijk toezicht wordt toegepast. Over de voortgang van dit traject wordt u apart geïnformeerd.

Een blik op de toekomst

Uit bovenstaande blijkt dat het kabinet over de hele breedte van de werkdomeinen van de overheid inzet op vermindering van bestuurlijke drukte. Als we in de toekomst meer willen doen om bestuurlijke drukte tegen te gaan, zullen we bereid moeten zijn meer fundamenteel te kijken naar de ordening van het openbaar bestuur, want binnen de huidige kaders is niet veel meer mogelijk dan wat het kabinet nu al doet.

De tijd is er nu rijp voor om ons te bezinnen op de houdbaarheid van de huidige bestuurlijke organisatie van Nederland. Het huis van Thorbecke met drie bestuurslagen is al sinds lange tijd grotendeels onveranderd. Dat ondanks de komst van de Europese Unie als de facto vierde bestuurslaag. Het kabinet zet daarom twee trajecten in gang, die bouwstenen kunnen opleveren voor nieuw beleid ten aanzien van de inrichting van het Openbaar Bestuur.

Ten eerste wordt, zoals in de Miljoenennota is aangekondigd, op negentien verschillende terreinen in de vorm van «Heroverwegingen» gezocht naar mogelijkheden voor kostenbesparingen. Een van die terreinen betreft het openbaar bestuur. In de taakopdracht is aangegeven dat ook zal worden gekeken naar wijziging in de aantallen of verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen.

Ten tweede is de Raad voor het openbaar bestuur door dit Kabinet gevraagd een visie te geven op de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie van Nederland. Deze adviesaanvraag betreft o.a. een inventarisatie van de relevante feitelijke ontwikkelingen (zoals de regionalisering), maar ook de vraag wat voor soort middenbestuur er moet komen, welke mate van taakdifferentiatie nodig en wenselijk is en welke mate van institutionele en bestuurlijk-organisatorische differentiatie nodig en wenselijk is. Hierbij is ook de vraag gesteld welke schaal in het licht van bovenstaande vraagstukken adequaat is voor de lokale bestuurslaag en op welke wijze een oplossing kan worden gevonden voor mogelijke negatieve gevolgen van een eventueel hieruit voortvloeiende grootschaligheid.

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten