

Inhoudsopgave

Deel I: Algemeen

1. Inleiding

- 1.1 Welkomstwoord van de Secretaris-generaal, Roos van Erp-Bruinsma

2. Introductieprogramma

- 2.1 Welkomstbijeenkomst
- 2.2 Kennismakingsgesprekken met de vakdirecties
- 2.3 Kennismakingsgesprekken met de externe relaties
- 2.4 Agenda

3. Werkwijze Ministerie van BZK

- 3.1 Organisatie
- 3.2 Sturingsmodel BZK
- 3.3 Overlegstructuren binnen BZK
- 3.4 Onderraden en ministerraad
- 3.5 Europese Unie: de JBZ-raad
- 3.6 Integriteit bij het Rijk

4. Financieel kader BZK

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Begroting BZK (VII)
- 4.3 Budgettaire ontwikkelingen

5. Voorzieningen bewindspersonen

- 5.1 Persoonlijke ondersteuning
- 5.2 Overige voorzieningen

Deel II: Organisatie BZK

1. Organigram BZK

1. Organigram van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Stand per 1 januari 2012)

2. Beschrijving dienstonderdelen BZK

1. Algemene Leiding
2. Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
3. Directoraat-generaal Wonen, Bouwen en Integratie
4. Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
5. Directoraat-generaal Vreemdelingenzaken
6. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
7. Riksgebouwendienst
8. Bureau Algemene Bestuursdienst
9. Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering

Deel III: Beleidsdossiers

1. Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

1. Directie Bestuur, Democratie en Financiën
2. Directie Bestuur en Informatie
3. Directie Arbeidszaken Publieke Sector
4. Directie Koninkrijksrelaties

2. Directoraat-generaal Wonen, Bouwen en Integratie

1. Directie Woningbouw
2. Directie Woningmarkt
3. Directie Woon- en Leefomgeving
4. Directie Inburgering en Samenleving
5. Directie Kennis en Verkenningen
6. Programmadirectie Investeringscondities Bouw

3. Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk

1. Directoraat-generaal OBR-breed
2. Directie Organisatie en Personeelsbeleid Rijk
3. Directie Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk
4. Directie Informatiseringsbeleid Rijk

4. Directoraat-generaal Vreemdelingenzaken

1. Directie Migratiebeleid
2. Immigratie- en Naturalisatiedienst
3. Centraal orgaan Opvang Asielzoekers

5. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

1. Algemeen

6. Riksgebouwendienst

1. Algemeen

7. Bureau Algemene Bestuursdienst

1. Algemeen

8. Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering

1. Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving
2. Directie Communicatie
3. Raad voor Openbaar Bestuur
4. Raad voor Financiële Verhoudingen
5. Projectdirectie Nieuwbouw

Deel IV: uitgebrachte visies en andere belangrijke stukken

1. Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

1. Bestuursafspraken 2011-2015
2. Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting
3. Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid
4. Notitie Toekomst van het Koninkrijk
5. Notitie Waarborgfunctie Koninkrijk

2. Directoraat-generaal Wonen, Bouwen en Integratie

1. Woonvisie
2. Integratiенota

3. Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk

1. Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst
2. Informatiseringstrategie Rijk

Deel V:

- 1. Wetgevingsoverzicht**
- 2. Satellietstelsel: Agentschappen, ZBO's en stichtingen**
- 3. Afkortingenlijst**

1. Inleiding

Hartelijk welkom bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). De komende weken zult u zich het BZK-domein snel eigen maken. Wij zijn u daarbij graag behulpzaam. In het kader van uw introductie- en inwerkprogramma hebben wij kennismakingsgesprekken voor u gepland met BZK-ambtenaren uit verschillende domeinen en departementsonderdelen.

Dit introductiedossier is bedoeld als eerste kennismaking met de organisatie van BZK en de onderwerpen waar het ministerie zich op richt. Het bestaat uit drie delen:

1. Praktische informatie over onder andere het introductieprogramma, uw directe medewerkers, de voorzieningen voor bewindspersonen en de werkwijze van het ministerie.
2. Een beschrijving van de verschillende directoraten en dienstonderdelen van BZK
3. Inhoudelijk beschrijving van de belangrijkste beleidsonderwerpen.

Bij de samenstelling van het dossier is uitgegaan van het beleid dat is ingezet door uw ambtsvoorganger.

Roos M. van Erp-Bruinsma
Secretaris-generaal

2. Introductieprogramma

2.1 Welkomstbijeenkomst

Na uw beëdiging, op de dag zelf of de eerste werkdag na uw beëdiging, vindt er in het bedrijfsrestaurant van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een welkomstbijeenkomst plaats, waarvoor de medewerkers van BZK zijn uitgenodigd. Het programma van de welkomstbijeenkomst en de introductieweek ontvangt u separaat.

De welkomstbijeenkomst wordt geregistreerd op video en live uitgezonden op schermen die in het bedrijfsrestaurant zijn opgehangen. Van de opnamen wordt een compilatie gemaakt, die de dagen na de bijeenkomst te zien zal zijn op BZKtv.

2.2 Kennismakingsgesprekken met de vakdirecties

In het dagdeel na de interne welkomstbijeenkomst en de dagen daarna vinden presentatiesessies plaats, waarbij iedere directeur-generaal (DG) zijn of haar Management Team aan u voorstelt. Per beleidsdirectie wordt een mondelinge beleidsinhoudelijke introductie verzorgd. Daarnaast zal een introductiegesprek met de hoofddirecteur Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering (DCB) en de directeuren Communicatie (C), Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW), Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de Bestuursondersteuning (BO), worden ingepland. In deze introductiegesprekken lichten de onderdelen de belangrijkste uitdagingen voor de komende periode toe.

Deze gesprekken worden bijgewoond door de Secretaris-generaal. Ook uw woordvoerder, uw eventuele politiek assistent en uw beleidsadviseurs sluiten aan bij de introductiegesprekken.

Over het benoemingenbeleid worden aparte overleggen gevoerd:

- Secretaris-generaal, de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK), hoofd Politieke Ambtsdragers (PA) over het benoemingenbeleid van Commissarissen der Koningin, burgemeesters, staatsraden en het decoratiestelsel;
- Secretaris-generaal, de directeur-generaal en plaatsvervarend directeur-generaal Algemene Bestuursdienst (DGABD) over het ABD-benoemingenbeleid.

Het is van belang dat de minister van BZK spoedig na aantreden een kennismakingsgesprek voert met de AIVD. Dit gesprek is op de dag van de beëdiging of zo snel mogelijk daarna gepland. De uitgebreidere kennismaking wordt later ingepland, waaronder een werkbezoek aan de AIVD in Zoetermeer.

2.3 Kennismakingsgesprekken met externe relaties

U kunt in de eerste weken kennismakingsgesprekken voeren met voor BZK belangrijke stakeholders. In de hierboven genoemde presentatiesessies zullen suggesties gedaan worden voor deze gesprekken. Daarnaast kunt u in de eerste twee maanden de volgende kennismakingsbezoeken afleggen aan:

- Uw collega ministers en de staatssecretarissen van het kabinet Rutte-Verhagen;
- Voorzitter en griffier van de Eerste Kamer;
- Voorzitter en griffier van de Tweede Kamer;
- Vice-President van de Raad van State;
- Nationale ombudsman;
- President van de Algemene Rekenkamer;
- Directeur van het Kabinet van de Koningin;
- Gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten;
- Commissarissen der Koningin (CdK's) – op 23 januari 2012 staat reeds een CdK-overleg gepland. Dit overleg kan als kennismakingsbijeenkomst gebruikt worden. Daaraan voorafgaand kan een kennismakingsgesprek plaatsvinden met de heer Remkes, voorzitter van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Er vinden jaarlijks met alle CdK's voortgangsgesprekken plaats; die gesprekken kunnen dan ook gebruikt worden om nader met elkaar te spreken;
- Burgemeesters. Er wordt een kennismakingsgesprek ingepland met het bestuur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB).
- De burgemeesters van de G4;
- Voorzitter van de VNG, mevrouw Jorritsma;

- Voorzitter van AEDES, de branchevereniging voor woningcorporaties;
- Voorzitter van de Woonbond;
- Directeur van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw;
- Voorzitter van Bouwend Nederland;
- Voorzitter Vakcentrale FNV;
- Voorzitter van Abvakabo FNV.

Tevens zal de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de Koninkrijksrelaties binnen enkele maanden naar het Caribische deel van het Koninkrijk reizen voor een kennismaking.

2.4 Agenda

Na uw beëdiging zal overleg plaatsvinden waarin agendatechnische zaken aan de orde komen. Besproken worden zowel periodieke overleggen als vaste agendaonderdelen en vanzelfsprekend uw specifieke wensen ten aanzien van de agendaplanning.

3 Werkwijze ministerie

3.1 Organisatie

De hoofdstructuur van het ministerie van BZK bestaat uit de volgende dienstonderdelen:

- de Algemene Leiding;
- het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK);
- het directoraat-generaal Wonen, Bouwen en Integratie (DGWBI);
- het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ);
- het directoraat-generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR);
- de Riksgebouwendienst (RGD);
- de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD);
- het Bureau Algemene Bestuursdienst (BABD);
- de Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering (DCB).

De directoraten-generaal staan onder leiding van een directeur-generaal.

DGBK staat onder leiding van directeur-generaal Gert-Jan Buitendijk en draagt zorg voor het bestuurlijk en ambtelijk functioneren van de publieke sector in Nederland en voor de handhaving en uitvoering van het Statuut van het Koninkrijk.

DGWBI staat onder leiding van directeur-generaal Mark Frequin en is verantwoordelijk voor huisvesting, bouwbeleid en het bevorderen van integratie en de leefbaarheid in de woonomgeving.

DGVZ staat onder leiding van directeur-generaal Loes Mulder en is verantwoordelijk voor geregelteerde en beheerste toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen.

DGOBR staat onder leiding van directeur-generaal Jaap Uijlenbroek en heeft tot taak om te zorgen voor een integrale aanpak op het terrein van bedrijfsvoering van de rijksoverheid.

De **Riksgebouwendienst** staat tot 29 februari 2012 onder leiding van directeur-generaal Peter Jägers (per 1 maart 2012 zal er een waarnemend directeur zijn). De taak van de Riksgebouwendienst is het beheren en ontwikkelen van de grootste vastgoedportefeuille binnen het Rijk. Bij elkaar gaat het om 7 miljoen m² vloeroppervlak, waarvan 70% in eigendom is van het Rijk. Van de 2000 objecten hebben er zo'n 350 objecten - wat staat voor 1 miljoen m² - een monumentstatus.

De **AIVD** wordt geleid door het hoofd Rob Bertholee en plaatsvervangend hoofd Jan-Kees Goet. De taken van de AIVD zijn vastgelegd in de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002). Deze zijn:

- het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat;
- het verrichten van veiligheidsonderzoeken;
- het bevorderen van maatregelen ter bescherming van de hierboven genoemde belangen, waaronder begrepen maatregelen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door de nationale veiligheid wordt geboden en van die onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven die van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven;
- het verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door de minister-president, minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met de betrokken ministers zijn aangewezen;
- het opstellen van dreigings- en risicoanalyses.

Het **BABD** staat onder leiding van directeur-generaal Manon Leijten en is verantwoordelijk voor het management developmentbeleid van de top van het Rijk (de Top Management Groep). De secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en alle directeuren met integrale eindverantwoordelijkheid over mensen en middelen, behoren tot de doelgroep.

DCB staat onder leiding van hoofddirecteur Nicole Stolk en ondersteunt de lijnorganisatie en de politieke en ambtelijke leiding bij het beheer van het ministerie op de bedrijfsvoeringstaken. Tevens zijn binnen deze eenheid de juridische, kennis- en internationale functie gecentraliseerd

ondergebracht. Aan het hoofd staat een hoofddirecteur. De directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ) en Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) rapporteren inhoudelijk rechtstreeks aan de Secretaris-generaal.

3.2 Sturingsmodel BZK

De dienstonderdelen van het ministerie vallen onder de verantwoordelijkheid van de Algemene Leiding: de Secretaris-generaal. De Secretaris-generaal, Roos van Erp-Bruinsma, is belast met de ambtelijke leiding van het ministerie. Dit houdt onder meer in dat zij de bewindspersonen informeert en adviseert over aangelegenheden die de bewindspersonen of het ministerie betreffen en zorgt voor de coördinatie en integratie van beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering binnen het ministerie. Zij oefent de algemene controlfunctie uit en geeft rechtstreeks leiding aan de directeuren-generaal, het hoofd van de AIVD en de hoofddirecteur DCB. De Secretaris-generaal ressorteert onder de politieke leiding (de minister). Zij draagt bij aan de ontwikkelingen op rijksniveau.

Zij speelt een actieve rol in het opstellen van de agenda van het wekelijks overleg van de secretarissen-generaal (SGO) en aan de verwezenlijking van wat in het SGO wordt afgesproken. Zij is beheersverantwoordelijk voor de Rijksvertegenwoordiger Caribisch Nederland en voor de directeuren van de kabinetten van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Tevens is zij verantwoordelijk voor het beheer van het secretariaat van de Kiesraad.

Het ministerie kent een Bestuursraad, die wordt voorgezeten door de Secretaris-generaal. In de Bestuursraad worden de departementale beleidskaders besproken en vindt besluitvorming daarover plaats. Tevens ziet de Bestuursraad toe op de uitvoering daarvan.

Het beleid wordt primair ontwikkeld en uitgevoerd binnen de beleidsdirecties. De DG prioriteert en stelt de kaders ten aanzien van de beleidsvorming. Tevens ziet de DG erop toe dat de (beleids)directies hun taken naar behoren uitvoeren.

Het Management Control Systeem (MCS) ondersteunt het management van BZK bij het bereiken van beleidsdoelen en het afleggen van verantwoording. Met de informatie uit het MCS wordt bijgestuurd en bepaald in welke mate het ministerie ‘in control’ is. De begroting is de basis voor het MCS. De BZK-begroting vertaalt het regeerakkoord naar de doelen die het ministerie wil bereiken. Vervolgens koppelen wij onze instrumenten en middelen (financiën) aan die doelen. BZK meldt in de verantwoording of de beleidsuitvoering ook op een beheerde en rechtmatige wijze heeft plaatsgevonden. Als uit het MCS blijkt dat dit niet het geval is, dan meldt de minister dat aan de Staten-Generaal in een onderdeel van de verantwoording, namelijk de bedrijfsvoeringsparagraaf. Om de rechtmatigheid te borgen rapporteert de onafhankelijke Rijksauditedienst (RAD) jaarlijks bij de verantwoording aan de minister over de begrotingsuitvoering van het ministerie.

Het MCS heeft een aantal instrumenten om gedurende het jaar de beleidsuitvoering te volgen. We noemen hier de belangrijkste.

Werkafspraken

De doelen uit de begroting worden binnen BZK vertaald naar concrete werkafspraken. Dit begint tussen de minister en de Secretaris-generaal. De Secretaris-generaal maakt op haar beurt afspraken met de directeuren-generaal, het hoofd AIVD, en de hoofddirecteur DCB. Die maken vervolgens afspraken met hun directeuren. In de werkafspraken wordt aandacht besteed aan beleid en beheer en de eventuele risico’s en beheersingmaatregelen bij beide. De werkafspraken over beleid zijn over het algemeen gerelateerd aan de beleidsprioriteiten van de bewindspersonen.

Management Informatie Rapportage (MIR)

De Management Informatie Rapportage is een digitale verkeerslichtrapportage die de stand van zaken van de belangrijkste beheeronderwerpen laat zien (verkeer met de Kamer en burger, diversiteit, financiën, inhuur, inkoop, enz.). Ieder kwartaal analyseert de Bestuursraad de ontwikkeling van de bedrijfsvoering in de kwartaal-MIR.

3.3 Overlegstructuren binnen BZK

Ministerstaf

Op maandag vindt de ministerstaf plaats. De ministerstaf is het hoogste overlegorgaan binnen BZK en staat onder voorzitterschap van de minister van BZK. In de ministerstaf vindt overleg plaats tussen de politieke en ambtelijke top over strategische beleids- en beheersaangelegenheden. Vaste onderwerpen op de agenda zijn:

- terugkoppeling uit de (rijks)ministerraad;
- terugkoppeling uit een onderraad/onderraden;
- vooruitkijken naar de onderraden en komende (rijks)ministerraad;
- overzicht van de bewindspersonenoverleggen;
- agenda van de Eerste en Tweede Kamer;
- beeldbepalende berichtgeving uit kranten en andere media van de afgelopen week.

Tevens worden in de ministerstaf zaken besproken die beide bewindspersonen en de ambtelijke leiding met elkaar willen delen, zoals de voorbereiding van de begroting. De wekelijkse ministerstaf is daarmee het moment waarop u met het ministerie kunt afstemmen en waarop beleidsonderwerpen integraal kunnen worden besproken.

De leden van de ministerstaf zijn:

- De minister van BZK – Voorzitter;
- De minister voor I&A, - Vice-voorzitter;
- Roos van Erp-Bruinsma, Secretaris-generaal (SG);
- Mark Frequin, DG Wonen, Bouwen en Integratie (DGWBI);
- Gert-Jan Buitendijk, DG Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK);
- Jaap Uijlenbroek, DG Organisatie en Bedrijfsvoering (DGOBR);
- Loes Mulder, DG Vreemdelingenzaken (DGVZ);
- Rob Bertholee, Hoofd Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD);
- Manon Leijten, DG Algemene Bestuursdienst (DGABD).

Daarnaast de directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW), de directeur Financieel-Economische Zaken (FEZ), de directeur Communicatie (COM) en de politiek assistenten deel aan het overleg.. De directeur Bestuursondersteuning (BO) is secretaris van de ministerstaf. Een van de beleidsadviseur van de minister van BZK maakt het verslag.

Themastaf

Aansluitend aan de ministerstaf vindt de themastaf plaats. Aan de themastaf nemen de Secretaris-generaal, de directeuren-generaal BK, WBI, VZ en OBR deel, alsmede de directeuren FEZ en Bestuursondersteuning. Het hoofd AIVD en de directeur-generaal ABD schuiven aan als het thema hun verantwoordelijke domein raakt. In elke themastaf staat altijd één directoraatoverstijgend onderwerp centraal. Deze bijeenkomsten bieden ruimte voor strategische discussies en algemene gedachtevorming.

Het voorstel is om de ministerstaf en themastaf te plannen op de maandagmiddag, van 15.00 tot 16.30 uur (met een uitloop tot 17.00 uur). Dat geeft u en de minister voor I&A de gelegenheid in de ochtend werkbezoeken te plannen en andere afspraken te maken.

Bestuursraad

De Bestuursraad is het hoogste ambtelijke overlegorgaan binnen BZK en staat onder voorzitterschap van de Secretaris-generaal.

Leden van de Bestuursraad zijn:

- Roos van Erp-Bruinsma, Secretaris-generaal (voorzitter);
- Jaap Uijlenbroek, directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering (1^e plaatsvervanger van de Secretaris-generaal);
- Mark Frequin, directeur-generaal Wonen, Bouwen en Integratie (2^e plaatsvervanger van de Secretaris-generaal);
- Gert-Jan Buitendijk, directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties;
- Loes Mulder, directeur-generaal Vreemdelingenzaken;
- Manon Leijten, directeur-generaal Algemene Bestuursdienst;
- Rob Bertholee, hoofd Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst;
- Nicole Stolk, hoofddirecteur DCB.

De directeur FEZ, Harry Medema, heeft een permanente uitnodiging om de vergadering als adviseur bij te wonen. Martijn Wolthuis, directeur Bestuursondersteuning is secretaris van de Bestuursraad en maakt het verslag van de vergadering. De bewindspersonen ontvangen elke week dit verslag.

De Bestuursraad vergadert wekelijks op hetzelfde tijdstip als de ministerraad, op vrijdag van 10.00 tot 13.00 uur. In de Bestuursraad vindt overleg en afstemming plaats over de strategische en BZK-brede beleids- en beheersaangelegenheden. Daarnaast komen de actuele parlementaire zaken aan de orde. Eens in de twee weken wordt de Bestuursraad gestart met het CHRM-beraad (Centraal Human Resource Management), waarin alle BZK-vacatures en benoemingen vanaf schaal 14 behandeld worden. Het CHRM-beraad bestaat uit de leden van de Bestuursraad, de directeur-generaal Riksgebouwendienst en de hoofddirecteur Immigratie- en Naturalisatiedienst. De directeur Personeel en Organisatie (P&O) is in het CHRM-beraad aanwezig.

Overleg bewindspersonen en Secretaris-generaal
Elke week vinden overleggen met de Secretaris-generaal plaats.

Beleidsbesprekingen/periodieke overleggen

Het wordt aangeraden om op vaste tijdstippen uw eigen beleidsbesprekingen in te plannen. Op die manier hebt u een vast moment om de bij het dossier betrokken DG en medewerkers te spreken. Ook hebben zij een vast moment om strategische en actuele dossiers met u te wisselen. Voorgesteld wordt om deze periodieke overleggen tweewekelijks op de maandagmiddag in te plannen (afgewisseld met tweewekelijks een middag voor werkbezoeken).

Overleg met de Commissarissen van de Koningin

De minister van BZK voert periodiek overleg met de Commissarissen van de Koningin (CdK's). Op de agenda staan BZK-onderwerpen die raken aan de taken en verantwoordelijkheden van provincies en daarmee van de CdK's. De minister is voorzitter van dit overleg; het secretariaat wordt gevoerd door een beleidsadviseur van de Secretaris-generaal. De Kring van CdK's heeft een eigen voorzitter, die 'doyen' wordt genoemd. Momenteel is dit de CdK van Noord-Holland, Johan Remkes.

Zowel de minister, ondersteund door de beleidsdirecties, als de leden van de Kring van CdK's kunnen onderwerpen aandragen voor het CdK-overleg. Het heeft het karakter van discussie, meningsvorming en het maken van afspraken.

Behalve minister en CdK's nemen ook Secretaris-generaal, alsmede, afhankelijk van de agenda, de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties en de directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk. Er kunnen altijd andere personen gevraagd worden om (onderdelen van) de vergadering bij te wonen. De Kring van CdK's vergadert meestal voorafgaand aan het overleg met de minister in besloten kring, bij BZK.

3.4 Onderraden en ministerraad

Elke dinsdagochtend vinden de onderraden van de ministerraad plaats. De ministerraad vergadert in de regel elke vrijdag om 10.00 uur in de Trêveszaal bij het ministerie van Algemene Zaken (AZ). De riksministerraad (ministerraad plus de gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten) vergadert één keer in de maand, voorafgaand aan de reguliere ministerraad om 10.00 uur.

Van AZ ontvangt u het Blauwe Boek. Hier staat onder andere de werkwijze van de ministerraad in beschreven. Ter voorbereiding op de ministerraad kunt u elke donderdag de agenda van de ministerraad en de reeds bekende stukken bespreken. Er is een schriftelijke voorbereiding van de ministerraad: op alle stukken worden ambtelijke adviezen gemaakt. De beleidsadviseurs van Bestuursondersteuning maken voor u een geannoteerde ministerraadsagenda.

Vrijdagmiddag na afloop van de ministerraad geven de ministers van BZK een mondelinge terugkoppeling van de hoofdlijnen uit de ministerraad. Deze terugkoppeling is in aanwezigheid de Secretaris-generaal, de directeuren BO, FEZ en CZW en van de woordvoerders, uw politiek-assistent en eventuele dossierhouders. De beleidsadviseurs van Bestuursondersteuning maken altijd een kort overzicht van deze terugkoppeling. Vanzelfsprekend is aan u de keuze om de terugkoppeling anders in te vullen. Er zijn ministeries die op vrijdagmiddag de terugkoppeling en de ministerstaf hebben. Op andere ministeries geven de bewindspersonen op vrijdagmiddag een

telefonische terugkoppeling en vindt nadere terugkoppeling op maandag tijdens de ministerstaf plaats.

Het bewindspersonenoverleg

Elke donderdagavond vindt per partij een bewindspersonenoverleg (BPO) plaats. In dit overleg worden de ministerraad en andere politiek relevante onderwerpen besproken. Secretaris van dit beraad is iemand van de politieke partij van de desbetreffende bewindspersoon, meestal de politiek assistent van de (vice-)minister-president. Er zijn geen ambtenaren aanwezig. Het bewindspersonenoverleg wordt meestal gehouden op het ministerie van de (vice-)minister-president.

Contacten met fracties

In principe zijn er geen officiële contacten tussen de fracties en ambtenaren. Ambtenaren hebben alleen contact met de ambtenaren in de Kamer, zoals de griffie en de griffiers van de Vaste Commissies. Binnen het ministerie van BZK is de afspraak dat deze ambtelijke contacten via Bestuursondersteuning lopen. Binnen Bestuursondersteuning zijn medewerkers aangewezen als contactpersoon parlementaire aangelegenheden.

Politieke contacten onderhoudt de bewindspersoon zelf of via de politiek assistent. Indien er, bij wijze van uitzondering, wel contact is tussen ambtenaren en Kamerleden is de Leidraad met betrekking tot externe contacten van rijksambtenaren van toepassing.

3.5 Europese Unie: de JBZ-raad

De Europese Unie (EU) kent raden, waarin vakministers uit de 27 lidstaten regelmatig bijeenkomen. Voor BZK, in het bijzonder de portefeuille Immigratie en Asiel, is de JBZ-raad, de Raad van de 27 EU-ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, relevant. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 geldt voor de JBZ-raad (behoudens enkele uitzonderingen) dat lidstaten niet langer hun vetorecht kunnen uitoefenen, maar dat besluiten worden genomen op basis van een gekwalificeerde meerderheid. Tevens is er een grotere rol voor het Europees Parlement weggelegd. De JBZ-raad komt ongeveer acht keer per jaar twee dagen bijeen in Brussel of Luxemburg en een keer per half jaar in het land van het voorzitterschap voor een informele bijeenkomst. Er geldt een volledig talenregiem voor de formele vergaderingen: alles wordt van en naar het Nederlands vertaald.

In Benelux-verband wordt soms ontbeten voorafgaand aan de raad. De raden worden altijd volledig met Justitie gezamenlijk voorbereid en er wordt als een delegatie opgetrokken. Behalve door eigen ambtenaren wordt u – indien u deelneemt aan de Raad – ondersteund door medewerkers van de permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie (PV-EU) te Brussel. Aan raadsvergaderingen gaat een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer vooraf. Onder de JBZ-paraplu fungeren diverse ambtelijke overlegorganen, waar medewerkers van BZK aan deelnemen. De Commissie Barroso-II heeft een mandaat tot 2014. In de huidige Commissie is het JBZ-werkveld verdeeld tussen twee eurocommissarissen. De Zweedse Cecilia Malmström is de eurocommissaris voor Binnenlandse Zaken en de Luxemburgse Viviane Reding voor Justitie, grondrechten en burgerschap. De minister voor Immigratie en Asiel neemt in de regel deel aan de Raad gezien de aan zijn portefeuille gerelateerde onderwerpen.

3.6 Integriteit bij het Rijk

Integriteit is een noodzakelijke voorwaarde voor een goed functionerende overheid. De integriteit van de overheid is verbonden met de integriteit van bewindspersonen, ambtenaren en van de organisaties waarin zij werken. Daarom in deze notitie enige noties over integriteit en integriteitsbeleid.

Integriteitsbeleid ministeries

Mede op aanbeveling van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid hebben de ministeries de afgelopen jaren de interne coördinatie van hun integriteitsbeleid versterkt. Hieraan is door BZK onder andere invulling gegeven door de aanwijzing van een integriteitscoördinator. Deze rol is bij BZK belegd bij de beveiligingsambtenaar (BVA). Andere ministeries kennen dergelijke coördinatoren ook.

Zij werken in de Kring van departementale integriteitscoördinatoren intensief samen bij de uitvoering van het integriteitsbeleid. Zij zoeken daarbij samenwerking met de wetenschap en met andere overheden en houden zich op de hoogte van de relevante ontwikkelingen in het bedrijfsleven. Naast de aandacht voor de beleidscyclus, procedures en regelgeving is integriteit

echter vooral een aspect van cultuur, van gedrag van individuen en organisaties. Kernwaarden bij BZK zijn onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, dienstbaarheid en respectvolle bejegening, professionaliteit en morele verantwoordelijkheid. Leidinggevenden en medewerkers staan in hun werk dagelijks voor moeilijke keuzes. Belangrijk is dat ieder zich daarbij bewust is van de kwetsbaarheden. Een open klimaat waar leidinggevenden en medewerkers dilemma's bespreekbaar en genomen beslissingen toetsbaar zijn, is dan ook essentieel. Leidinggevenden vervullen hierin een sleutelpositie en hebben zelf een voorbeeldrol.

Het is voor elke nieuwe bewindspersoon nuttig om zich te laten informeren over de integriteitsvraagstukken van het ministerie en de eventuele incidenten die zich voordoen. Dit kan bijvoorbeeld in het eerste werkgesprek met de Secretaris-generaal aan de orde komen.

Tot slot. Ook voor bewindspersonen gelden regels voor het indienen van declaraties, het vervullen van nevenwerkzaamheden en het omgaan met vertrouwelijke informatie. De kaders zijn te vinden in het Blauwe Boek dat u bij uw aantreden krijgt uitgereikt. Hierin worden onder andere verwijzingen gemaakt naar het introductiedocument integrale beveiling. Dit ontvangt u zo spoedig mogelijk separaat.

4 Financieel kader

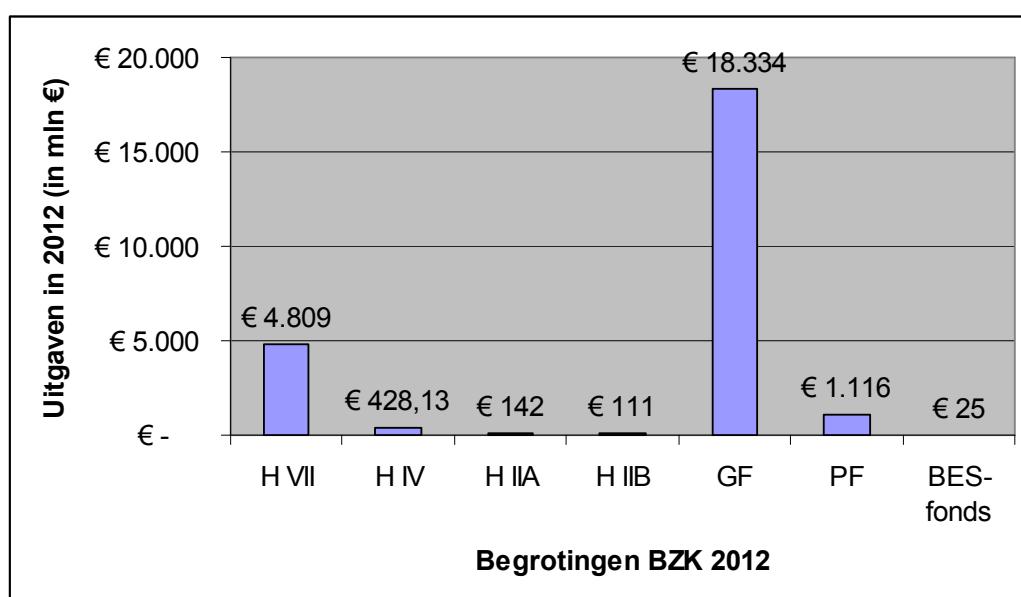
4.1 Inleiding

Binnen het totaal van de Rijksbegroting is de minister van BZK eerstverantwoordelijke voor zes begrotingen. Het betreft de begrotingen van:

- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hoofdstuk VII)
- Koninkrijksrelaties (IV)
- Staten-Generaal (IIA) (Eerste en Tweede Kamer)
- Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten (IIB) (Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman, Kanselarij der Nederlandse Orden, Kabinetten van de Gouverneurs Aruba, Curaçao en Sint Maarten)
- Gemeentefonds (GF)
- Provinciefonds (PF)
- BES-fonds (Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

De minister van Financiën is medefondsbeheerder van het Gemeentefonds en het Provinciefonds en is in die hoedanigheid medeondertekenaar van deze begrotingen. Voor de begrotingen van de Staten-Generaal en de Hoge Colleges van Staat (IIA en IIB) is de minister van BZK louter beheersmatig verantwoordelijk.

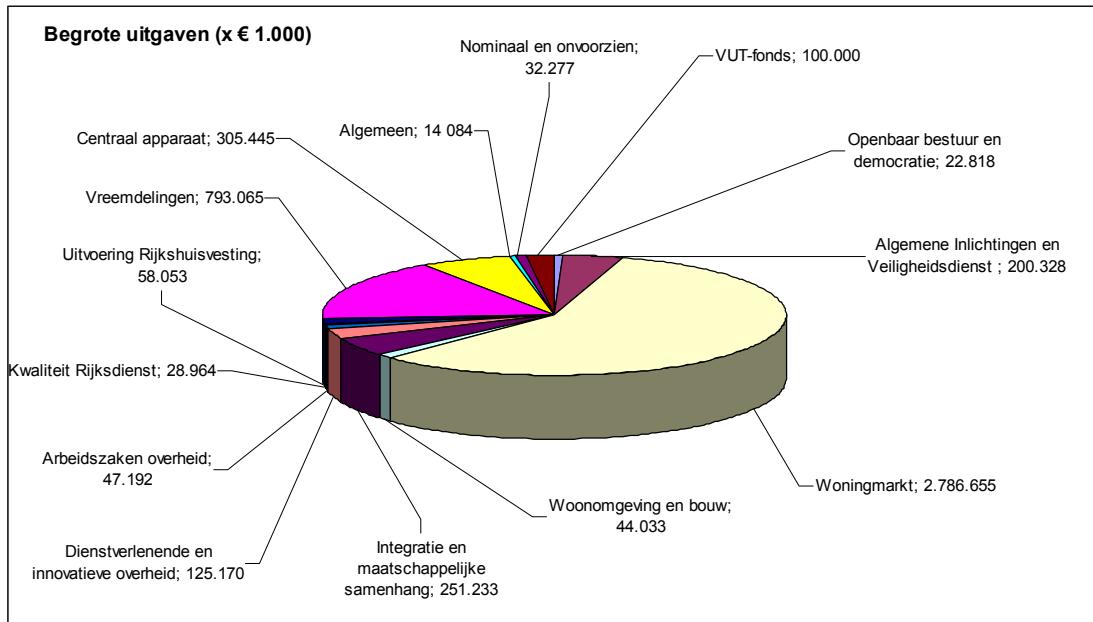
Met deze begrotingen is in 2012 een totaalbedrag van 25 miljard euro gemoeid. Ruim 70% daarvan (18,3 miljard euro) is via het Gemeentefonds bestemd voor de Nederlandse gemeenten en voor de Provincies is ruim 1,1 miljard beschikbaar. Voor Curaçao, Sint Maarten en Aruba is 428 miljoen euro beschikbaar. Voor de Staten-Generaal en de Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten is in totaal 253 miljoen euro gereserveerd.



4.2 De begroting van BZK (VII)

De begroting van BZK is thematisch ingedeeld in vier thema's, te weten: Bestuur & Democratie, Woningmarkt, Kwaliteit Rijksdienst en Vreemdelingenzaken. Voor de begroting 2012 is in totaal 4,8 miljard euro beschikbaar, verdeeld over de verschillende thema's.

Uitgaven BZK begroting 2012



Voor het thema Bestuur en Democratie is ca. 195 miljoen euro beschikbaar. Dit thema heeft betrekking op het werkgeverschap en de arbeidsvoorraarden voor de sector Rijk (ca. € 47 miljoen). Ook de subsidiering van de politieke partijen valt hieronder (€ 16 miljoen). Daarnaast wordt binnen dit thema gewerkt aan een vermindering van administratieve lasten, reisdocumenten en basisadministraties personen en een verbetering van een dienstverlenende en innovatieve overheid (ca. 125 miljoen).

Voor de AIVD is ruim € 200 mln. beschikbaar. De uitgaven van de dienst bestaan voornamelijk uit apparaatsuitgaven.

Voor Woningmarkt en Woonomgeving is in totaal ruim 2,8 miljard euro beschikbaar. Het grootste deel daarvan is voor de bekostiging van de huurtoeslag (ruim € 2,6 miljard). De resterende 100 miljoen wordt uitgegeven aan subsidies voor bevordering eigenwoning bezit (€ 37 miljoen), overige uitvoeringsinstanties, zoals de Huurcommissie (€ 22 miljoen) en woonomgeving en bouw (€ 44 miljoen). Onder de post integratie en maatschappelijke samenhang (ongeveer € 250 mln) zijn nu nog redelijk wat middelen voor inburgering beschikbaar. Deze middelen worden in de komende jaren afgebouwd. Structureel zullen de middelen voor integratie en maatschappelijke samenhang teruggaan naar zo'n € 80 mln.

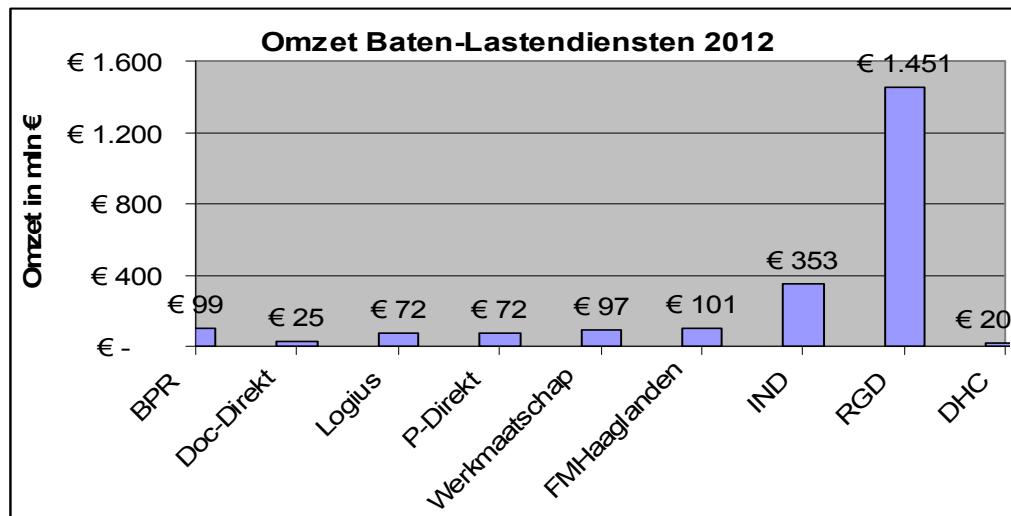
Circa 29 miljoen euro is beschikbaar voor het thema Kwaliteit Rijksdienst. Hieronder valt onder meer de verbetering van ICT-voorzieningen binnen het Rijk, maar ook het stimuleren van een divers personeelsbestand en de bevordering van de kwaliteit van het management bij de Rijksdienst.

Voor Vreemdelingenzaken is een kleine € 800 miljoen beschikbaar. De grootste uitgaven liggen op het terrein van de Immigratie- en Naturalisatielidens (€ 282 miljoen) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoeker (€ 426 miljoen). De resterende € 86 miljoen wordt onder meer uitgegeven aan terugkeer vreemdelingen (€ 21 miljoen), biometrie (€ 16,5 miljoen) en proces en informatievoorziening (€ 16 miljoen).

Baten-lastendiensten

Onderdeel van de begroting van BZK is de begroting voor de zelfstandige onderdelen van het ministerie, de zogenoemde baten-lastendiensten. BZK heeft er 9, te weten: de Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR), Doc-Direkt, Logius, P-Direkt, De Werkmaatschappij,

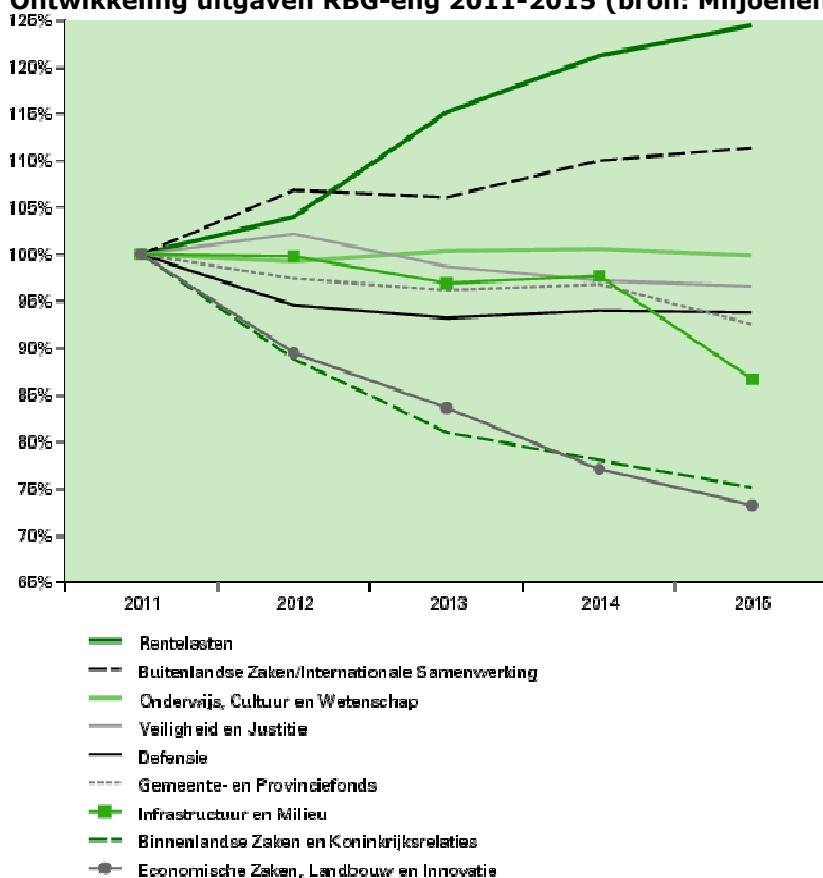
FMHaaglanden, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Rijksgebouwendienst en Dienst van de Huurcommissie. Samen hebben deze diensten een jaaromzet van ruim 2,2 miljard euro.



4.3 Budgettaire ontwikkelingen

Bij het aantraden van kabinet Rutte is de begroting van BZK geconfronteerd met meerdere taakstellingen oplopend tot in totaal ca. € 550 miljoen (inclusief de baten-en lastendiensten). Onderstaande figuur laat de meerjarige ontwikkeling van de BZK begroting (reële ontwikkeling van de uitgaven) zien. De terreinen waarop de grootste bezuinigingen plaatsvinden zijn de huurtoeslag, de vreemdelingenketen (opvang en IND), inburgering, het investeringsbudget stedelijke vernieuwing, de tarivering van veiligheidsonderzoeken en de gefaseerde afschaffing van de subsidie op de Identiteitskaart voor jeugdigen. Al met al worden de begroting van BZK (kerndeptement) en EL&I het hardst getroffen (zie onderstaande grafiek)

Ontwikkeling uitgaven RBG-eng 2011-2015 (bron: Miljoenennota)



5 Voorzieningen voor bewindspersonen

5.1 Persoonlijke ondersteuning

In het onderstaande volgt een overzicht van deze medewerkers die u in het dagelijks werk direct ondersteunen.

Secretaris-generaal (SG)

De Secretaris-generaal ondersteunt de bewindspersonen in de uitoefening van hun taken. Zij is de topadviseur van en het klankbord voor de bewindspersonen. De Secretaris-generaal geeft leiding aan het ministerie. Zij is eindverantwoordelijk voor het functioneren van het ministerie en draagt zorg voor de afstemming tussen en verbinding van de onderdelen. Zij opereert als voorzitter van de Bestuursraad van BZK en stuurt op de hoofdlijnen van algemene beleidaangelegenheden, de onderlinge samenhang daarbij en op de algemene bedrijfsvoering.

Woordvoerder

Voor de woordvoering en advisering beschikt u over een woordvoerder. De woordvoerder coördineert tevens een team van persvoorlichters, communicatieadviseurs, speechschrijvers en de medewerkers van protocol. De woordvoerder en de persvoorlichters vergezellen u bij externe optredens, zorgen voor persberichten en bereiden interviews voor. U wordt geadviseerd zelf geen toezeggingen voor interviews aan journalisten te doen. Interviewaanvragen lopen via uw woordvoerder en worden dan aan u voorgelegd.

Beleidsadviseurs Bestuurszaken

Binnen de directie Bestuursondersteuning (BO) werken beleidsadviseurs. De beleidsadviseurs zorgen voor het goed verlopen van de processen waarbij u betrokken bent en geven u advies. Ook is er een liaison van de AIVD werkzaam bij Bestuursondersteuning. Deze adviseur is de schakel tussen de AIVD en de bewindspersoon.

Politiek assistent

Indien u dit wenst kunt u beschikken over een politiek assistent. Deze politiek assistent wordt door u zelf benoemd.

Speechschrijver

De speechschrijvers schrijven uw speeches.

Medewerker protocol

In afstemming met de beleidsdirecties en met Bestuursondersteuning adviseert uw medewerker protocol over uw externe optredens. Behoudens optredens in de Eerste en Tweede Kamer of politieke bijeenkomsten, bereidt de medewerker protocol uw externe optredens voor en wordt u ook vergezeld door een medewerker protocol.

Secretaresses

Het secretariaat van de minister wordt gevoerd door twee secretaresses.

Chauffeurs

Elke bewindspersoon beschikt over twee vaste chauffeurs. Zij werken in beginsel op basis van een weekrooster: 7 dagen op, 7 dagen af. Dit alles binnen de marges van de Arbeidstijdenwet. Bij ziekte of verlof van de vaste chauffeurs is er een reguliere vervanger.

Kamerbewaarders

De kamerbewaarders zijn verantwoordelijk voor de ontvangst van de bezoekers van de bewindspersonen en de Secretaris-generaal, alsmede voor een goed verloop van hun afspraken. Zij dragen tevens zorg voor lunches en dergelijke van de bewindspersonen en de Secretaris-generaal.

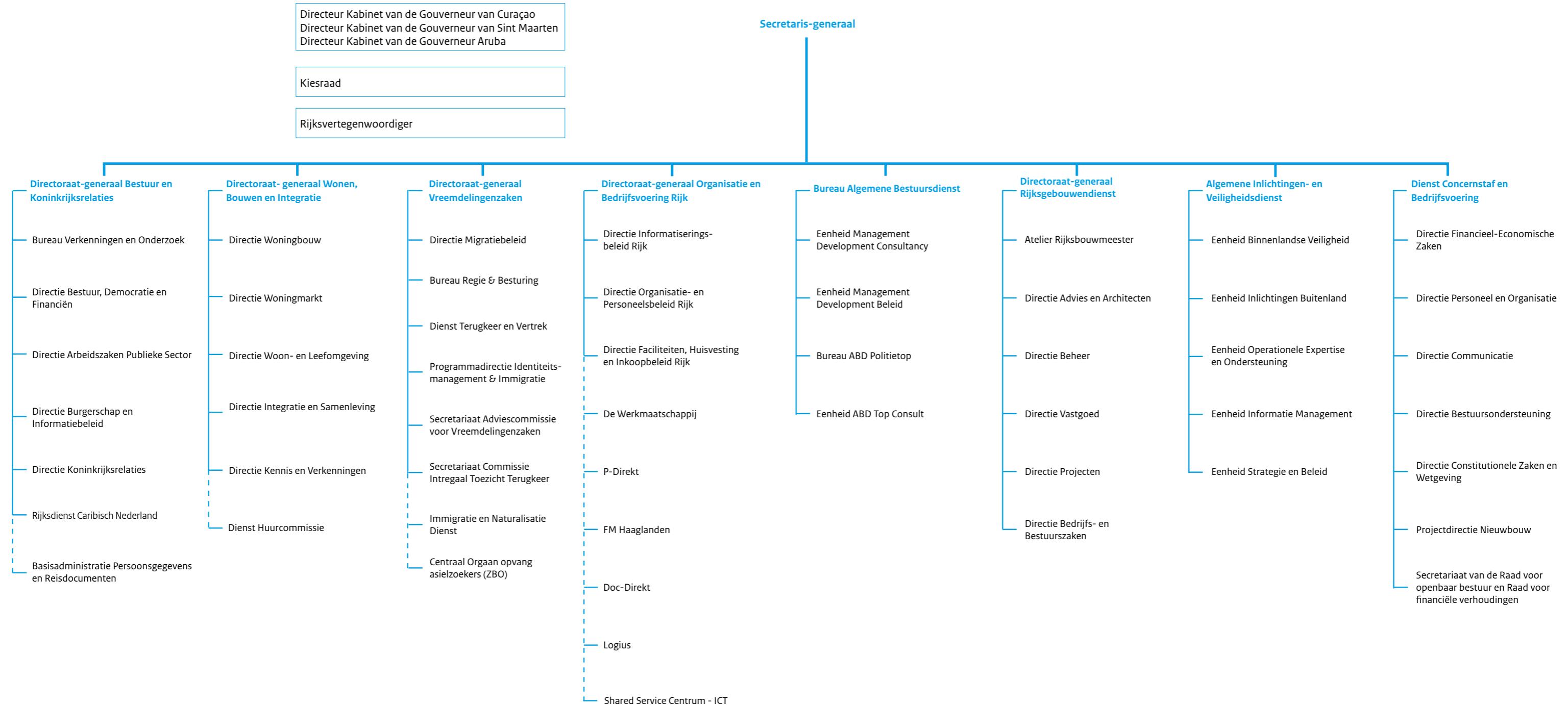
5.2 Overige voorzieningen

Kort na uw aantreden is een gesprek gepland met de directeur Bestuursondersteuning. In dit gesprek zal uw facilitaire ondersteuning besproken worden (telefoon/smartphone, notebook, creditcard).

U kunt hierbij uiteraard ook eventuele aanvullende wensen aangeven zoals de kunst op uw werkkamer.

Organogram ambtelijke organisatie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1-01-2012



1. Algemene leiding: de Secretaris-generaal

1.1 Inleiding

De Secretaris-generaal heeft de ambtelijke leiding over het Ministerie en is de eerste adviseur van de Bewindspersonen. De Secretaris-generaal ondersteunt de bewindspersonen in de uitoefening van hun taken. Zij is de voorzitter van de Bestuursraad van BZK en stuurt op de hoofdlijnen van algemene beleidsaangelegenheden, de onderlinge samenhang daarbij en op de algemene bedrijfsvoering.

1.2 Curriculum Vitae

Mw. Ing. R.M. (Roos) van Erp-Bruinsma is sinds 1 oktober 2008 Secretaris-generaal van BZK. Zij studeerde Bouwkunde aan de HTS in Leeuwarden en Economische Bedrijfskunde aan de HTS in Groningen. Haar loopbaan startte zij in 1983 bij de Riksgebouwendienst. In 1986 maakte zij de overstap naar het bedrijfsleven. Zij werkte achtereenvolgens bij PRC, de Koninklijke Nederlandse Jaarbeurs en KPMG. In 2005 werd Van Erp-Bruinsma Algemeen Directeur van het Utrechtse openbaar vervoerbedrijf GVU NV. Na de overname van GVU door Connexxion werd zij, in 2008, tevens lid van het Managementteam van Connexxion Openbaar Vervoer met ondermeer commerciële zaken en de OV-chipkaart in haar portefeuille.

De Secretaris-generaal is:

- Voorzitter van de Interdepartementale Commissie voor Bestuur (ambtelijk voorportaal voor onderraad 'Raad voor Bestuur')
- Voorzitter van de Secretarissen-generaal Commissie Inrichting Rijksdienst
- Lid van het Secretarissen-generaal Overleg Regeldruk
- Voorzitter van de Stuurgroep 'Veilig openbaar vervoer' (een initiatief van BZK)
- Voorzitter van de Jury van de Veilige Publieke Taak Award (een initiatief van BZK)

Nevenfuncties van de Secretaris-generaal:

- Lid Supervisory Board TiasNimbas Business School
- Lid Bestuur Koninklijk Paleis te Amsterdam (q.q.)
- Adviserend lid van het Comité 200 jaar Koninkrijk (q.q.)
- Lid Bestuur Stichting 'Overheidsmanager van het Jaar' (q.q.)

1.3 Vervanging

1e vervanger: dr. J.J.M. (Jaap) Uijlenbroek, directeur-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
2e vervanger: drs. M.M. (Mark) Frequin, directeur-generaal Wonen, Bouwen en Integratie

2. Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties

2.1 Algemene Omschrijving

Het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK) is belast met de zorg voor het bestuurlijk en ambtelijk functioneren van de publieke sector in Nederland en voor de handhaving en uitvoering van het Statuut van het Koninkrijk. Daarom werkt DGBK - samen met haar partners in de publieke sector - aan een goed functionerende eigentijdse overheid voor, met en door burgers. DGBK heeft kerntaken ten dienste van een democratisch gelegitimeerd, op zijn maatschappelijke opgaven toegerust sterk openbaar bestuur. DGBK is een ambtelijke organisatie werkend in een dynamisch politiek-bestuurlijk krachtenveld met verschillende politieke wensen en prioriteiten en grote maatschappelijke opgaven

Directeur-generaal: Drs. G.J. (Gert-Jan) Buitendijk

2.2 Beleidsdirecties

Directie Bestuur, Democratie en Financiën

De directie Bestuur, Democratie en Financiën (BDF) heeft de zorg voor de democratische basis van het openbaar bestuur, is de bewaker van het bestuurlijke stelsel en de bewaker van de financiële en informatieverhoudingen. Daarbij behartigt de directie de belangen van het openbaar bestuur in de EU, de Raad van Europa, de OESO en bij grensoverschrijdende samenwerking en ziet toe op de implementatie en naleving van Europese regelgeving door Nederlandse decentrale overheden.

Directeur: (wnd.) mw. Mr. C.A.M.E. (Christianne) Mattijssen; vanaf 9 januari aanstaande zal de directie onder leiding staan van drs. T. (Titus) Livius MPA.

Directie Burgerschap en Informatiebeleid

De directie Burgerschap en Informatiebeleid (B&I) heeft als doel de relatie tussen de compacte overheid en de hedendaagse samenleving te versterken. Daarom wordt gewerkt aan goed burgerschap, nieuwe vormen van interactie met de overheid met zo min mogelijk regeldruk voor burgers, professionals en medeoverheden, een betrouwbare identiteit en een efficiënt en effectief informatiebeleid.

Directeur: mw. drs. B. (Bertine) Steenbergen

Directie Arbeidszaken Publieke Sector

De directie Arbeidszaken Publieke Sector (APS) heeft als hoofddoelstelling ervoor te zorgen dat er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is voor de organisaties in de publieke sector.

Directie APS realiseert deze doelstelling door aantrekkelijk werkgeverschap te bevorderen, waaronder het bieden van goede arbeidsvoorraarden, het mogelijk maken van een veilige taakuitoefening, het verhogen van de arbeidsparticipatie en het verhogen van de arbeidsproductiviteit. Daarnaast is de directie Arbeidszaken Publieke Sector verantwoordelijk voor het leveren van bijdragen aan de bevordering van enkele arbeidsgerelateerde principes van 'goed bestuur', zoals die voortvloeien uit de door Nederland onderschreven code Goed Bestuur van de Raad van Europa.

Directeur: Drs. L.D.P. (Lucas) Lombaers

Directie Koninkrijksrelaties

De directie Koninkrijksrelaties (KR) draagt zorg voor de samenwerking met het Caribische deel van het Koninkrijk. Dit houdt onder meer in dat de directie de beleidsadviesering en interdepartementale afstemming van het beleid in Nederland en in het Caribische deel van het Koninkrijk coördineert. De directie Koninkrijksrelaties is ook verantwoordelijk voor het plannen, (doen) opzetten en (doen) uitvoeren van stimuleringsprogramma's en stimuleringsprojecten in het kader van samenwerking met het Caribisch deel van het Koninkrijk.

De directie koninkrijksrelaties én de Vertegenwoordiging vormen één organisatieonderdeel binnen DGBK en bestaan uit een onderdeel in Den Haag (de directie Koninkrijksrelaties) en een onderdeel in de regio (Curaçao met vestigingen in Aruba en St. Maarten).

De Vertegenwoordigingen treden op als vertegenwoordigers van de Nederlandse regering bij de regering van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De vertegenwoordigingen dragen zorg voor de coördinatie en uitvoering van het Nederlandse beleid in de West. Ze rapporteren aan Nederland over relevante ontwikkelingen en faciliteren bezoeken uit Nederland. De Vertegenwoordiging is gevestigd in Willemstad (Curaçao) en heeft daarnaast vestigingen in Sint Maarten (VNP) en in Aruba (VNO).

Directeur: Mr. drs. J.H. (Hans) Gerritsen
Vertegenwoordiger: G.E. (Gerard) van der Wulp

2.3 Baten-lastendiensten

Basisadministratie, Persoonsgegevens en Reisdocumenten

Het agentschap Basisadministratie, Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) is verantwoordelijk voor het stelsel van gemeentelijke basisadministraties persoonsgegevens (GBA), het burgerservicenummer (BSN) en het stelsel van productie en uitgifte van reisdocumenten. BPR regelt de wijze waarop de identiteitsgegevens van burgers worden vastgelegd, beheerd en verstrekkt voor de publieke dienstverlening en is daarmee de spil in de identiteitsinfrastructuur in Nederland.

Directeur: mw. drs. G. (Gerdine) Keijzer-Baldé

De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN)

De RCN draagt zorg voor optimale voorwaarden voor de uitvoering van het Rijksoverheidsbeleid in Caribisch Nederland door een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. RCN-Centraal ondersteunt de primaire processen van de departementen in Caribisch Nederland door voor een goede bedrijfsvoering te zorgen en namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de rol van werkgever uit te oefenen. De departementen nemen producten en diensten van RCN-Centraal af die hen in staat stellen om hun primaire processen goed uit te voeren.

De Rijksdienst Caribisch Nederland belast alle kosten door aan de deelnemende departementen.
Directeur: Mr. J. S. (Sybren) van Dam

3. Directoraat-generaal Wonen, Bouwen en Integratie

3.1 Algemene omschrijving

Wonen, Bouwen en Integratie (WBI) staat voor: *Een goed dak boven ieders hoofd, in een leefbare buurt en in een samenleving waarin ieder participeert en tot zijn recht komt.*

WBI bestrijkt een breed beleidsterrein: van woningbouw tot huwelijks- en gezinsmigratie, van huren tot krimp. Dat maakt het mogelijk een goede verbinding te maken tussen zowel de ruimtelijk-economische als de sociaal-maatschappelijke agenda van het kabinet. Bijvoorbeeld een aanscherping van het corporatiebeleid kan consequenties hebben voor de huisvesting van immigranten. Waar mensen wonen hebben ze ook wensen t.a.v. hun woon- en leefomgeving. En in die woon- en leefomgeving zijn niet in de laatste plaats vragen m.b.t. integratie maatschappelijke samenhang en participatie aan de orde. Daar gaat WBI over. Binnen WBI zijn de volgende vier beleidsblokken te onderscheiden:

1. Om burgers in staat te stellen en te stimuleren een passende huur- of koopwoning te vinden, moet allereerst sprake zijn van een goed functionerende *woningmarkt*. Daarbij gaat het om een op de vraag van burgers afgestemd aanbod, doorstroming én ondersteuning van de zwakkeren. WBI werkt in dit licht aan:

- corporatiebeleid;
- huurbeleid;
- eigen woningbeleid.

2. Een op de vraag van burgers afgestemd aanbod van voldoende, goede en betaalbare woningen op de goede plekken in ons land, vergt forse investeringen. Investeringen zowel in nieuwbouw als in onderhoud/beheer en renovatie. Naast een goed functionerende woningmarkt is hiervoor een vitale *bouwmarkt* onmisbaar. Een bouwmarkt die investeerders de ruimte biedt en uitdaagt verantwoord te investeren. WBI werkt met het oog hierop aan:

- investeringsbeleid;
- energiebesparingsbeleid;
- bouwkwaliteit.

3. Het welzijn van burgers wordt niet alleen bepaald door het dak boven hun hoofd. Ook de *leefbaarheid* van de straat, van de buurt / streek waarin ze wonen en –in meer algemene zin- de *maatschappelijke samenhang* waarin zij hun burgerschap (kunnen) ontplooien zijn van belang. Door een combinatie van sociaal-economische en demografische ontwikkelingen is in sommige buurten / streken sprake van of dreigt een cumulatie van problemen. Met als gevolg een neerwaartse spiraal van sociaal-economische en materiële verpaupering. Tegen deze achtergrond werkt WBI aan:

- kwaliteit van woon en leefomgeving;
- actieplan bevolkingsdaling;
- stads- en dorpvernieuwingsbeleid.

4. Om iedere burger in zijn woon- en leefomgeving tot zijn recht te laten komen en tegelijkertijd maatschappelijke samenhang, solidariteit en de aanvaarding van verschillen tussen burgers te bewerkstelligen, zijn *integratie* en *participatie* van wezenlijk belang. Van burgers mag verwacht worden dat zij –naar vermogen- participeren in de samenleving en daarin zelfredzaam zijn. WBI werkt met het oog hierop aan:

- integratiebeleid
- inburgering
- huwelijks- en gezinsmigratiebeleid.

Directeur-generaal: drs. M.M. (Mark) Frequin

Plv. Directeur-generaal: drs. A.T.H. (Bert) van Delden (tevens programmadirecteur

Investeringscondities Bouw)

3.2 Beleidsdirecties

Directie Woningbouw (Wb)

De directie Woningbouw ontwikkelt en implementeert beleid gericht op het bevorderen van een voldoende aanbod van woningen met duurzame kwaliteit. Om deze doelen te bereiken zorgt de directie Woningbouw er voor dat medeoverheden, marktpartijen, burgers en anderen in staat worden gesteld en worden gestimuleerd om dit beleid te realiseren.

De directie bestaat naast de directieleiding uit drie afdelingen rond de thema's Stedenbeleid & Woningbouw, Bouwkwaliteit en Energiebesparing gebouwde omgeving.

Directeur: drs. J.M.C. (Meindert) Smallenbroek

Directie Woningmarkt (Wm)

De directie Woningmarkt voert beleid en schept randvoorwaarden voor goed en betaalbaar wonen in Nederland, in het bijzonder voor lagere inkomensgroepen en bijzondere aandachtsgroepen.

De directie:

- draagt zorg voor betaalbare woningen voor lagere inkomensgroepen;
- draagt zorg voor de aansluiting op de woningmarkt van bijzondere aandachtsgroepen;
- bevordert en ziet er op toe dat woningcorporaties het publiek belang behartigen
- is opdrachtgever voor de Huurcommissie;

De directie bestaat uit de afdelingen Aandachtsgroepen, Corporaties en Beleid subsidie regelingen

Directeur: drs. M. Giessen, van (Merijn)

Directie Woon- en Leefomgeving (W&L)

Iedere inwoner van Nederland moet in een vitale en veilige omgeving kunnen wonen. Maar in sommige achterstandsbuurtten of in krimpregio's laat de leefbaarheid te wensen over. De directie Woon- en Leefomgeving stimuleert en ondersteunt lokale partijen om daar waar de leefbaarheid in het gedrang komt de leefomgeving op innovatieve en economische wijze te versterken. Daarbij ligt de nadruk op het initiatief en de eigen kracht van burgers en samenwerking met andere partijen.

De directie bestaat uit de afdelingen bevolkingsdaling en twee afdelingen woon en leefomgeving.

Directeur: mr. drs. I.J. (Inge) Vossenaar

Directie Integratie en Samenleving (I&S)

De directie Integratie en Samenleving werkt aan een sociaal stabiele samenleving waarin burgers kunnen meedoen. Een samenleving waarin burgers in al hun verscheidenheid met elkaar samenleven en iedereen zich thuis voelt, ongeacht herkomst, religie of levensovertuiging. Een samenleving waar migranten en hun kinderen zelfredzaam zijn en nieuwkomers verantwoordelijkheid nemen voor hun inburgering.

De directie I&S doet dit door:

- samenhang te bevorderen en maatschappelijke spanningen te helpen voorkomen;
- de acceptatie van de rechtsstaat te vergroten via o.a. de aanpak van discriminatie, eergerelateerd geweld en huwelijksdwang;
- te werken aan toegankelijkheid en effectiviteit van voorzieningen en instellingen voor alle burgers;
- er voor te zorgen dat nieuwkomers snel de Nederlandse taal machtig zijn en kennis hebben van de Nederlandse samenleving.

De directie bestaat uit de afdelingen inburgering, integratie & rechtstaat en Participatie & Jeugd.

Directeur: dr. ir. A.M.C. (Afke) van Rijn

Directie Kennis en Verkenningen (K&V)

De directie Kennis en Verkenningen (K&V) levert met kennisontwikkeling en uitgevoerde verkenningen een bijdrage aan de beleidsagenda, beleidsvorming en beleidsrealisatie van WWI. De directie ontwikkelt kennis en maakt die bruikbaar om beleidsdirecties daarmee inhoudelijk te ondersteunen. Daarnaast heeft K&V als verantwoordelijkheden: het verkennen van opkomende thema's en opgaven (zoals de kredietcrisis, vergrijzing, krimp), samenhang aanbrengen tussen beleidsthema's op kennisniveau, het systematisch vergaren en opslaan van kennis, het opstellen van de strategische kennisagenda, onderzoeksprogrammering en onderzoekscoördinatie; en het aansturen van kennisinstellingen.

De directie bestaat uit twee afdelingen: wonen / bouwen en leefomgeving / integratie

Directeur: drs. F.G. (Ferdi) Licher

4. Directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk

4.1. Algemene introductie

Het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) bestaat sinds oktober 2007. De minister van BZK is beleidsverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de Rijksdienst. De opdracht van DGOBR is – mede ingegeven door het Regeerakkoord – te komen tot een goedkopere en beter presterende rijksdienst. DGOBR voert beleid en regie en stelt kaders over de terreinen: personeel, organisatie, informatie- en communicatietechnologie (ICT), inkoop, huisvesting, facilitaire dienstverlening en beveiliging. Tevens is de minister verantwoordelijk voor de primaire arbeidsvoorwaarden van het Rijk. Ook is de directeur-generaal OBR eigenaar van een aantal shared service centers die uitvoering geven aan de rijksbedrijfsvoering.

In het Coalitieakkoord is een taakstelling ‘kleinere overheid’ opgenomen van € 6,6 miljard structureel, hiervan is € 1,8 miljard opgelegd aan de rijksoverheid. OBR kreeg de opdracht te werken aan een krachtige kleine en dienstverlenende rijksoverheid. Daartoe is het programma Compacte rijksdienst (CRD) ingesteld, dat moet leiden tot een goedkopere rijksoverheid die zich beperkt tot haar kerntaken en dat met minder ambtenaren. Het programma moet leiden tot een verdere opbouw van een riksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering. Het programma moet leiden tot een besparing van € 800 miljoen op de kosten van de rijksdienst als organisatie (personele en materiële middelen). De ministeries kunnen een deel van de taakstelling invullen door sterk te participeren in het programma CRD.

De taakstellingen zijn al bij de ministeries ingeboekt. Besparingen die worden gerealiseerd met het programma Compacte Rijksdienst komen toe aan de ministeries en worden gebruikt voor de invulling van de al ingeboekte taakstelling.

In het Coalitieakkoord kreeg de minister van BZK ‘doorzettingsmacht’: “Er wordt door de rijksoverheid verder gewerkt aan de vorming van een rijksinspectie en centralisatie van bedrijfsvoering (o.a. ICT, inkoop, huisvesting, auditdiensten, facilitaire diensten) met een adequate aansturing en doorzettingsmacht voor de verantwoordelijke bewindspersoon.” (Regeerakkoord, p. 5). De Tweede kamer herinnert de minister van BZK regelmatig aan deze doorzettingsmacht.

DGOBR werkt in nauwe samenwerking met alle departementen aan het realiseren van haar opdracht. De Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR, waarin alle plaatsvervangende secretarissen-generaal zitting hebben) is daarvoor het ambtelijk voorportaal voor de Raad voor Bestuur en voor de Ministerraad.

Het directoraat-generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk bestaat uit drie beleidsdirecties, zes baten-lastendiensten en één programmadirectie.

Per 1 januari 2012 wordt SSO ICT (shared service organisatie ICT) toegevoegd aan OBR (afkomstig vanuit ministerie I&M) en zal per 1 januari 2013 als baten-lastendienst in eenzelfde positie verkeren als de andere baten-lastendiensten.

Recent heeft de ICBR aangedrongen op het instellen van een hoofddirecteur Bedrijfsvoering Rijk voor de baten-lastendiensten van OBR.

Directeur-generaal: dr. J.J.M. (Jaap) Uijlenbroek

Plv. directeur-generaal: M.W.I. (Maarten) Hillenaar (tot 1/1/2012)

Plv. directeur-generaal: B.S. (Siep) Eilander (per 1/1/2012)

4.2 Beleidsdirecties

Directie Organisatie- en personeelsbeleid Rijk (OPR)

De directie Organisatie- en personeelsbeleid Rijk (OPR) vervult de coördinerende werkgeversrol binnen de rijksoverheid. Daartoe behoren de volgende taken:

- flexibilisering van de organisatie van de rijksoverheid;
- visievorming over organisatievraagstukken van de rijksoverheid nu en in de toekomst;
- zorg voor een optimale organisatorische inrichting van de publieke taken die door het Rijk en de aan het Rijk gelieerde uitvoeringsorganisaties op centraal niveau moeten worden verricht;
- substantiële verbetering van het presterend vermogen van de rijksoverheid;
- zorg voor concurrerende arbeidsvoorwaarden voor het Rijk en trendvolgers;
- zorg voor de kwaliteit en goede arbeidsomstandigheden van personeel.

Directeur: drs. O.F.J. (Olav) Welling

Directie Informatiseringsbeleid Rijk (IR)

De directie Informatiseringsbeleid Rijk (IR) is binnen BZK verantwoordelijk voor:

- het reguliere beleid op het gebied van informativering, informatiebeveiliging en informatiehuishouding voor de Rijksoverheid;
- het versterken van de kwaliteit binnen de I-kolom en het verstevigen van de sturing op I-projecten;
- het inrichten van een digitale werkomgeving voor de rijksoverheid als onderdeel van de rijkswerkplek.

Directeur: mr. M.W.I. (Maarten) Hillenaar

Directie Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk (FHIR)

De directie FHIR concentreert zich op de domeinen Facilitaire Zaken, Huisvesting en Inkoop voor de gehele rijksoverheid. De belangrijkste taken en doelen van directie FHIR zullen in de komende tijd gericht zijn op:

- het ontwikkelen van concernvisies voor huisvesting en facilitaire zaken;
- het realiseren van het concept van de rijkswerkplek;
- het doorvoeren van categoriemanagement voor de inkoop van goederen en diensten;
- het bevorderen elektronisch bestellen en factureren (EBF) (aanbesteden, bestellen en factureren);

Directeur: B.S. (Siep) Eilander

4.3 Baten- en lastendiensten

P-Direkt

P-Direkt verzorgt gestandaardiseerde en efficiënte dienstverlening op het gebied van geautomatiseerde administratieve afhandeling van personele processen, voor medewerkers, managers en HRM-professionals van twaalf ministeries en de Hoge Colleges van Staat.

Directeur: drs. S.M. (Sylvia) Bronmans

De Werkmaatschappij

De Werkmaatschappij is een shared service center voor de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid. Binnen de Werkmaatschappij zijn veertien expertisecentra actief die werken in opdracht van de aangesloten ministeries. Daarnaast is een aantal samenwerkingsverbanden ondergebracht bij de Werkmaatschappij.

De 'holding' verzorgt de administratieve en technische ondersteuning.

Directeur: drs. A.J.F.M. (Ab) Warffemius

Doc-Direkt

Doc-Direkt is een nieuwe interdepartementale archiefverwerkingsdienst die bestaat uit de Centrale Archief Selectiedienst (CAS), archiefspecialisten, documentalisten en andere specialisten (van diverse ministeries), die ervoor moeten zorgen dat – naast de reguliere archiefselectie - binnen tien jaar de opgebouwde verwerkingsachterstand (een verzameling van honderden kilometers) is weggewerkt.

Directeur: K. (Kaat) Appelman

FMHaaglanden

FMHaaglanden verzorgt de facilitaire dienstverlening voor de kerndepartementen I&M, SZW, BZ, V&J en BZK. In 2012 komen daar OCW en VWS nog bij. FM staat voor 'facilitair management'.

Directeur: I.H.H.M. (Ingrid) van de Boel

Logius

Logius biedt een samenhangende ICT-infrastructuur, zodat burgers en bedrijven betrouwbaar, snel, groen en gemakkelijk elektronisch zaken met de overheid kunnen doen. Logius levert producten en diensten op het gebied van toegang (zoals DigiD), gegevensuitwisseling (zoals Digipoort) en standaardisatie (zoals de Forum Standaardisatie).

Directeur: drs. S.B. (Steven) Luitjens

SSO ICT (vanaf 1 januari 2012)

Draagt zorg voor de ICT dienstverlening aan de beleidskernen van VWS, SZW en I&M. Vanaf 1 januari 2012 wordt hieraan BZK beleidskern toegevoegd. In het kader van programma Compacte Rijksdienst zullen ook de andere beleidskernen op termijn worden toegevoegd zodat één Haagse ICT-dienstaanbieder ontstaat.

Directeur: mr. P (Perry) van der Weyden

5. Directoraat-generaal Vreemdelingenzaken

5.1 Algemene introductie

De organisaties binnen het DG Vreemdelingenzaken werken aan gereglementeerde en beheerde toelating tot, verblijf in en vertrek uit Nederland of terugkeer van vreemdelingen, die in nationaal en internationaal opzicht maatschappelijk verantwoord is.

De organisaties functioneren in ketenverband of als deel van een samenhangend netwerk. Iedere ketenorganisatie heeft eigen taken en verantwoordelijkheden, maar de ketenpartners zijn ook van elkaar afhankelijk. De sturingsrelatie ten aanzien van al deze partijen kent vele varianten.

De organisaties die direct onder verantwoordelijkheid en aansturing van de DG Vreemdelingenzaken vallen zijn de volgende:

- de directie Migratiebeleid
- het bureau Regie en Besturing
- de programmadirectie Identiteitsmanagement en Immigratie
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst
- de Dienst Terugkeer en Vertrek
- het Centraal Orgaan opvang asielzoekers
- het secretariaat van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken
- het secretariaat van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer

De taken en doelen van deze organisaties binnen het DG Vreemdelingenzaken worden hieronder in de paragrafen 2 tot en met 4 toegelicht.

Naast de organisaties binnen het DG Vreemdelingenzaken zijn er verschillende andere actoren voor het functioneren van de vreemdelingenketen van wezenlijk belang. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen actoren over wiens taakuitoefening de minister voor Immigratie en Asiel (en namens deze: de DG Vreemdelingenzaken) in het kader van het uitvoeren van vreemdelingtakken rechtstreeks gezag kan uitoefenen – dit zijn de politie, de Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee - en actoren waarvoor dat niet geldt. Laatstbedoelde actoren zijn onder meer de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor de Rechtsbijstand, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Vereniging Nederlandse gemeenten, het departement van Buitenlandse Zaken etc. etc.

Het is de taak van de DG Vreemdelingenzaken om het functioneren van de verschillende organisaties en actoren zodanig te sturen en te regisseren, dat de doelstelling, hierboven onder 1 genoemd, op een optimale en efficiënte wijze wordt behaald. De DG Vreemdelingenzaken wordt hierbij ondersteund door zowel het bureau Regie en Besturing als door het bureau DG Vreemdelingenzaken.

Directeur-generaal Vreemdelingenzaken: mw. drs. L. (Loes) Mulder
plv. Directeur-generaal Vreemdelingenzaken: dhr. mr. H.P. (Harke) Heida

5.2 (beleids-)directies

Directie Migratiebeleid en Besturing Vreemdelingenketen

De directie Migratiebeleid (DMB) is verantwoordelijk voor het beleid voor gereglementeerde en beheerde toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. Sinds 1 januari 2009 vormen de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen en de Directie Vreemdelingen Beleid samen de directie Migratiebeleid (DMB). Deze directie formuleert kaderstellend beleid en laat ruimte aan de uitvoering. Waar mogelijk wordt gewerkt in project- of programmavorm, waarbij de medewerkers van de directie zo flexibel mogelijk worden ingezet.

De hoofddoelstellingen van DMB zijn:

- Het vormgeven van het (inter-) nationaal beleid voor toelating en verblijf van vreemdelingen, dat voorziet in de maatschappelijke behoefte en invulling geeft aan de internationale verplichtingen. DMB zorgt er bovendien voor dat het beleid door de desbetreffende uitvoerende organisaties effectief en met waarborgen omkleed kan worden uitgevoerd.

- Het regelen van de voorwaarden en de kaders voor de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen, zodat de uitvoerende organisaties deze effectief en met waarborgen omkleed kunnen uitvoeren.
- Het vormgeven van nationaal en Europees beleid waarbinnen de terugkeer van niet-rechtmatig in Nederland en Europa verblijvende vreemdelingen effectief en met waarborgen omkleed kan plaatsvinden.

De hoofdtaken van de DMB zijn:

- Beleid: Het ontwikkelen van vreemdelingenbeleid, in samenspraak met partners in de vreemdelingenketen;
- Besturing: Het ondersteunen van de DGVZ bij zowel de horizontale sturing als de verticale sturing van de organisaties in de vreemdelingenketen, onder meer door middel van het leveren van goede keteninformatie;
- Verantwoording: Het organiseren en faciliteren van verantwoording over de resultaten van het beleid;
- Politiek secretariaat: Het ondersteunen en adviseren van de ambtelijke en politieke leiding in bestuurlijk-politieke relaties.

Directeur: mr. H.P. (Harke) Heida

Bureau Regie en Besturing

Het bureau Regie & Besturing is een betrouwbare partner in de vreemdelingenketen. Door het beleid te verbinden aan de prestaties en effecten en door het oplossen van sturingsvraagstukken ondersteunt het bureau Regie & Besturing de DG VZ als regisseur en bestuurder van de vreemdelingenketen.

De hoofdtaken van bureau Regie en Besturing zijn:

- geeft advies op het gebied van regie- en sturingsvraagstukken;
- geeft advies op het gebied van de financiële en andere uitvoeringsconsequenties van beleid;
- geeft advies op het gebied van informatie- en informatiseringvraagstukken;
- verzorgt een solide financieel beheer, en;
- verzorgt een optimaal beheer van Europese fondsen.

Hoofd: mr. R.A. (Raoul) Atminah

Programmadirectie Identiteitsmanagement en Immigratie

De programmadirectie Identiteitsmanagement & Immigratie (IDMI) levert een substantiële bijdrage aan de verbetering van de handhaving en criminaliteitsbestrijding in Nederland. Dit doet zij door het vergroten van kennis over de identiteit en achtergrond van personen die ons land in- en uitreizen en daar tijdelijk verblijf hebben. De komst van IDMI sluit aan bij de plannen van het kabinet Rutte. In het regeerakkoord is de ambitie uitgesproken de veiligheid te vergroten en criminaliteit en illegale immigratie verder aan te pakken. De programmadirectie Identiteitsmanagement & Immigratie (IDMI) bundelt drie programma's:

- Vernieuwing Grensmanagement (VGM),
- Biometrie in de Vreemdelingenketen (BVK) en
- Optimalisering Proces- en Informatievoorziening vreemdelingenketen (OPI).

Waar VGM het toezicht aan de grens behelst, gaat het bij de andere twee om het toezicht op vreemdelingen binnen de grens en het efficiënter inrichten van de vreemdelingenketen. Programmadirecteur: drs. G. (Gert) Versluis

5.3 Uitvoerende diensten

Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

De Dienst terugkeer en Vertrek regisseert het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Als professionele uitvoerder van het terugkeerbeleid van de regering neemt DT&V het voortouw om het vertrek zorgvuldig, waardig en tijdig te laten verlopen. Dit gebeurt in goede samenwerking met de andere betrokken overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties.

Directeur: mw. R. (Rhodia) Maas

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

De IND voert het beleid uit op het gebied van asiel, gezinsherening en naturalisatie. Verder verstrek de IND visa en verblijfsvergunningen en houd de dienst zich bezig met grensbewaking.

Hoofddirecteur: dhr. R.J.T. (Rob) van Lint

Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA)

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is voor de Nederlandse samenleving dé opvangorganisatie die zorgt voor probleemloze opvang van vreemdelingen. In opdracht van de minister voor Immigratie en Asiel biedt het COA mensen in een kwetsbare positie veilige huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders. Het gaat vooral om asielzoekers en vluchtelingen, en om specifieke groepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Interim voorzitter van de Raad van Bestuur: dr. ir. H. (Harry) Paul

5.4 Onafhankelijke adviescommissies

(Secretariaat van de) Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)

De ACVZ bestaat uit tien deskundigen. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen. DGVZ levert het secretariaat van deze adviescommissie.

Secretariaat Commissie Integraal Toezicht Terugkeer

De CITT houdt toezicht op het gehele terugkeerproces vanaf de bewaring in een politiecel met als doel verwijdering tot en met de uitzetting door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Ook houdt de CITT toezicht op de overdracht van de vreemdeling aan de autoriteiten in het land van herkomst. De CITT rapporteert en adviseert de betrokken bewindslieden van Justitie, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het jaarverslag CITT wordt aan de Tweede Kamer gezonden. In het jaarverslag staan adviezen over het verbeteren van het terugkeerproces in breedste zin. Het secretariaat is belast net de beleidsinhoudelijke en organisatorische ondersteuning van de CITT. DGVZ levert het secretariaat van deze adviescommissie.

6. Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

6.1 Inleiding

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) is één van de twee bij wet (de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002, Wiv 2002) ingestelde inlichtingen- en veiligheidsdiensten van Nederland. Naast de AIVD is er de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), die onder de minister van Defensie ressorteert.

De AIVD staat voor de nationale veiligheid en onderkent in dat kader dreigingen, politieke ontwikkelingen en risico's die niet door anderen kunnen worden onderkend. Het begrip 'nationale veiligheid' wordt in de Wet op inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (WIV 2002) nader omschreven als: het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de veiligheid van de Staat (staatsveiligheid) en andere gewichtige belangen van de Staat. Die definitie is dus specieker en beperkter dan het begrip nationale veiligheid waarvoor de minister van Veiligheid en Justitie (mede)verantwoordelijkheid draagt.

De AIVD heeft vergaande bijzondere bevoegdheden om zijn taken te kunnen uitvoeren. Daarbij geldt dat de AIVD de principes van subsidiariteit en proportionaliteit hanteert, hetgeen op het volgende neerkomt: 'zware' bevoegdheden worden pas ingezet als 'lichtere' bevoegdheden geen soelaas bieden (subsidiariteit) en de zwaarte van de bijzondere bevoegdheid moet in verhouding staan tot het gewichtige doel/belang (proportionaliteit).

In een democratische rechtstaat maken deze bijzondere bevoegdheden ook bijzondere vormen van controle en toezicht noodzakelijk. Toezicht en controle op het functioneren en de activiteiten van de AIVD worden vormgegeven door de minister van BZK, de bij wet ingestelde onafhankelijke Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), het parlement, waaronder begrepen de bijzondere Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (CIVD), de president van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de rechterlijke macht.

De geheimhouding van bronnen, van actueel kennisniveau en van werkwijze vormt een essentiële voorwaarde om die informatie te krijgen die nodig is om tijdig dreigingen, politieke ontwikkelingen en risico's te kunnen onderkennen die relevant zijn in relatie tot de nationale veiligheid. De wet (Wiv 2002) verplicht de dienst daarom ook tot geheimhouding van zijn bronnen, werkwijze en actueel kennisniveau. Om diezelfde reden kent de dienst ook een gesloten verstrekkingenregime. Dat komt erop neer dat gegevens alleen mogen worden verstrekkt aan personen en instanties die dat specifiek aangaat. De dienst verstrekkt dan ook gericht informatie aan samenwerkingspartners en belangendragers opdat die in staat zijn gepaste maatregelen te nemen. Algeheel inzicht in het functioneren van de dienst wordt krachtens de wet alleen gegeven aan de eigen minister (van BZK), de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (CIVD) en de president van de Algemene Rekenkamer.
Hoofd: R.A.C. (Rob) Bertholee
Plv. Hoofd: Drs. J.C. (Jan-Kees) Goet

6.2 De missie van de AIVD

De missie van de AIVD luidt:

'De AIVD staat voor de nationale veiligheid door tijdig dreigingen, politieke ontwikkelingen en risico's te onderkennen die niet direct zichtbaar zijn. Hiertoe doet de dienst onderzoek in binnen- en buitenland. De AIVD deelt gericht kennis en informatie die samenwerkingspartners en belangendragers in staat stelt gepaste maatregelen te nemen. De AIVD signaleert, adviseert en mobiliseert anderen en reduceert zelfstandig risico's. Hiermee vervult de dienst zijn eigen, preventieve rol aan de voorkant van het netwerk van overheidsorganisaties die de veiligheid nationaal en internationaal beschermen.'

6.3 De taken van de AIVD

In de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 zijn in artikel 6, tweede lid, onder a t/m e, de volgende taken van de AIVD beschreven:

Artikel 6, tweede lid:

'De AIVD heeft in het belang van de nationale veiligheid tot taak:

- a. Het verrichten van onderzoek met betrekking tot organisaties en personen die door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat;
- b. Het verrichten van veiligheidsonderzoeken als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken;
- c. Het bevorderen van maatregelen ter bescherming van de onder a genoemde belangen, waaronder begrepen maatregelen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door de nationale veiligheid wordt geboden en van die onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven die naar het oordeel van Onze ter zake verantwoordelijke ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven;
- d. Het verrichten van onderzoek betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door Onze Ministerpresident, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met Onze betrokken Ministers zijn aangewezen.'
- e. Het opstellen van dreigings- en risicoanalyses op verzoek van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onze Minister van Justitie gezamenlijk ten behoeve van de beveiliging van de personen, bedoeld in de artikelen 6, derde lid, onderdeel b, en 38, eerste lid, onderdeel c, van de Politiewet 1993 en de bewaking en de beveiliging van de objecten en de diensten die zijn aangewezen op grond van artikel 15a van die Wet.'

Deze taken worden conform de belegering in artikel 6 van de WIV 2002 ook wel de A-, B-, C-, D- en E-taak van de AIVD genoemd.

6.4 De aandachtsgebieden van de AIVD

Hieronder wordt aangegeven wat de belangrijkste aandachtsgebieden zijn die onder de verschillende taakgebieden van de AIVD vallen.

A-taak:

- Contra-terrorisme waaronder begrepen de exogene jihadistische dreiging
- Links-, rechts, en dierenrechtenextremisme
- Radicaliseringstendensen
- Heimelijke activiteiten van vreemde mogendheden

B-taak:

- De aanwijzing van vertrouwensfuncties (als sluitstuk van beveiligingsbeleid).
- Het verrichten van veiligheidsonderzoeken naar personen die een vertrouwensfunctie (gaan) vervullen of grond van de Wet op de Veiligheidsonderzoeken (Wvo).

C-taak:

- Het gericht leveren van dreigingsinformatie ten aanzien van vitale infrastructuur (zoals transport, energie, telecommunicatie e.d.), staatsgeheimen en belangen voortkomend uit verplichtingen op grond van internationale overeenkomsten (naar aanleiding van onderzoeksresultaten uit de A-taak).
- Bescherming bijzondere informatie (aandragen van oplossingen voor veilige vertrouwelijke communicatie).

D-taak:

- Politieke intenties, activiteiten en opinies van regeringen, instellingen en inwoners van specifiek benoemde landen of regio's (politieke inlichtingen). Voor alle landen en regio's van onderzoek geldt dat deze worden bezien vanuit de vraag wat de werkelijke motieven van de belangrijkste actoren zijn, wat de feitelijke invloed is van de regering en welke doelen worden nagestreefd.
- Het tijdig onderkennen en signaleren van en reageren op ontwikkelingen in landen of regio's die een potentiële dreiging ten aanzien van de nationale veiligheid vormen (early warning, quick response).

Bijzonder voor het onderzoek dat in het kader van de D-taak wordt uitgevoerd is dat het om een vraaggestuurde taak gaat waarbij de onderzoeks vragen worden vastgelegd in een Aanwijzingsbesluit. Het Aanwijzingsbesluit vergt de instemming van de minister-president, van de minister van BZK, de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken. Het Aanwijzingsbesluit is een Stg. GEHEIM gerubriceerd document dat zowel voor de AIVD als de MIVD geldt.

De onderwerpen van onderzoek zijn aangewezen om inlichtingen te verzamelen die de Nederlandse regering in staat stellen bij het bepalen van standpunten over het buitenlands beleid en bij het voeren van internationale onderhandelingen, te beschikken over de informatie die via andere kanalen niet of moeilijk te verkrijgen is. Het gaat hier om het inwinnen van ontbrekende maar met het oog op de nationale veiligheid van belang zijnde gegevens. De activiteiten van de AIVD of MIVD zijn complementair aan de bestaande taken van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

E-taak:

- Het ten behoeve van het Stelsel Bewaken en Beveiligen leveren van dreigingsinschattingen en dreigings- en risico-analyses met betrekking tot het bewaken en beveiligen van objecten en personen die in het nationale dreigingsdomein zijn opgenomen.

Gezien de aard van de werkzaamheden van de AIVD ontvangt u een separaat dossier waarin meer gedetailleerde informatie is opgenomen met betrekking tot de taakuitvoering en de verschillende aandachtsgebieden van de dienst.

7. Riksgebouwendienst

7.1 Algemene omschrijving

Kerngegevens

De Riksgebouwendienst zorgt voor de huisvesting van rijksoverheid en internationale organisaties. De vastgoedportefeuille is zeer divers: kantoren, musea, paleizen, rechtbanken, gevangenissen en laboratoria. De circa 2000 gebouwen staan verspreid over het hele land, vaak op toplocaties in de binnensteden. Het totale bruto vloeroppervlak bedraagt ruim 7 miljoen m², waarvan 3,9 miljoen m² kantoor en 1,3 miljoen m² penitentiaire inrichting. Zo'n 5 miljoen m² is eigendom van de staat, de rest wordt gehuurd of geleased.

De omzet van de Riksgebouwendienst bedroeg in 2010 bijna € 1,5 miljard, de formatie ultimo 2011 is 875 fte. De dienst is opgebouwd uit vijf directies: Advies en Architecten, Vastgoed, Projecten, Beheer en Bedrijfs- en Bestuurszaken. Daarnaast maakt het Atelier Rijksbouwmeester deel uit van de Riksgebouwendienst.

Directeur-generaal: drs. P. (Peter) Jägers (tot 1 maart 2012)

Rijkshuisvestingsstelsel

Sinds 1 januari 1999 staan de huisvestingsgelden niet meer op de begroting van de Riksgebouwendienst, maar op die van de ministeries zelf¹. Zij betalen huur ('gebruiksvergoeding') aan de Riksgebouwendienst voor hun huisvesting. Per diezelfde datum is de Riksgebouwendienst een batenlastendienst geworden. In de factsheet over het huisvestingstelsel van DGOBR staat nadere informatie over het stelsel en de wijzigingen waartoe de ministerraad in september 2011 op basis van een evaluatie besloten heeft.

Organisatie

Namens de minister van BZK treedt de Secretaris-generaal op als 'eigenaar'. Bijzondere of politiek gevoelige beslissingen worden voorgelegd aan de minister van BZK, zoals beslissingen groter dan € 25 miljoen. Als uitvoeringsorganisatie staat de Riksgebouwendienst op enige afstand van de rest van BZK. Zo maakt de dg geen deel uit van de bestuursraad, maar vindt besluitvorming ten aanzien van de Riksgebouwendienst plaats in het bilaterale overleg tussen de Secretaris-generaal en de directeur-generaal Riksgebouwendienst. Ook neemt de directeur-generaal Riksgebouwendienst niet deel aan de ministerstaf. Eens per 6 à 8 weken is er een aparte Riksgebouwendienst-staf met de minister, waaraan ook de Secretaris-generaal deelneemt.

Toekomst

Naast de generieke efficiencytaakstelling van 6% en een additionele taakstelling van 10% is er een aantal ontwikkelingen met grote financiële en personele gevolgen voor de Riksgebouwendienst.

Naar verwachting zal dit geheel uiteindelijk resulteren in een personele krimp van 40 tot 60%. Het gaat om:

1. de krimp van het rijksambtenarenapparaat, 'het nieuwe werken' en het aanpassen van ruimte- en bezettingsnormen voor rijkskantoorhuisvesting, die zorgen voor een verminderde vraag naar kantoren. Zo veel mogelijk zal concentratie plaatsvinden in eigendomspanden van de Riksgebouwendienst. Voor Den Haag is hiertoe reeds een masterplan vastgesteld, voor de andere regio's zal dit de komende anderhalf jaar gebeuren. Ook de vraag naar specifieke huisvesting is aan verandering onderhevig. Zo loopt bij de Dienst Justitiële Inrichtingen een onderzoek naar mogelijke privatisering en onderzoekt OCW de mogelijkheden om musea buiten het rijkshuisvestingsstelsel te brengen.

Een neveneffect van de eerstgenoemde ontwikkeling is de toenemende leegstand. Een af te stoten pand wordt overgedragen aan het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB;

¹ m.u.v. de drie staatspaleizen en de huisvesting van de Hoge Colleges van Staat en het ministerie van AZ; hiervoor is de minister van BZK verantwoordelijk en de middelen staan dan ook op de BZK-begroting. Een belangrijk aandachtspunt in dit verband is het Binnenhof, dat dringend aan vernieuwing/renovatie toe is. De vier 'bewoners' (EK, TK, RvS en AZ) en de Riksgebouwendienst hebben in 2010 een intentieovereenkomst getekend, op basis waarvan de Riksgebouwendienst een masterplan opstelt.

onderdeel van het ministerie van Financiën), maar zolang het Rijk eigenaar is komen de kosten voor rekening van de Riksgebouwendienst. Verder heeft in november 2011 het kabinet besloten de mogelijkheden voor de Riksgebouwendienst te verruimen om monumenten af te stoten waarvoor geen huisvestingsfunctie (meer) is.

2. de invoering van het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel, dat beoogt een forse administratieve vereenvoudiging op te leveren.
3. de keuze om 'de markt' zo veel mogelijk in te schakelen.
4. de clustering van rijksvastgoeddiensten, waartoe de ministerraad in november 2011 heeft besloten. Uiterlijk 1 januari 2014 wordt een Rijksvastgoedbedrijf (RVB) gevormd waarin het RVOB en de Riksgebouwendienst opgaan. Na afronding van de reorganisatie van Defensie kan uiterlijk 1 januari 2015 worden besloten de Dienst Vastgoed Defensie aan te haken. Inmiddels loopt de wervingsprocedure voor de kwartiermaker/beoogd hoofddirecteur. Het eigenaarschap van het RVB zal deel uitmaken van de portefeuille van de minister van BZK, als zelfstandige dienst onder de Secretaris-generaal.

Rijksbouwmeester

De Rijksbouwmeester - sinds 1 augustus 2011 ir. F.J.C.M. (Frits) van Dongen - heeft als taken:

- het adviseren van de minister van BZK en de dgRiksgebouwendienst op het gebied van architectuur en stedenbouw.
- het bevorderen en bewaken van de architectonische kwaliteit en de stedenbouwkundige inpassing van rijksgebouwen.
- het gevraagd en ongevraagd adviseren van de regering op het gebied van stedenbouw, monumenten, architectuur(beleid) en beeldende kunst.
- het vervullen van een centrale functie bij de voorbereiding en uitvoering van het riksarchitectuurbeleid.

De Rijksbouwmeester is als 'primus inter pares' lid van het College van Rijksadviseurs (CRA). Het CRA is aangesteld om gevraagd en ongevraagd te adviseren over het architectuurbeleid in de meeste brede zin van het woord. De vier rijksadviseurs zijn benoemd door de eigen moederministeries, te weten BZK (Rijksbouwmeester), EL&I (Rijksadviseur voor het Landschap: ir. Y. (Yttje) Feddes), IenM (Rijksadviseur voor de Infrastructuur: T. (Ton) Venhoeven) en OCW (Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed: drs. W. (Wim) Eggenkamp). Het Atelier Rijksbouwmeester, dat het CRA ondersteunt, maakt deel uit van de Riksgebouwendienst, maar heeft daarbinnen een onafhankelijke positie.

8. Algemene Bestuursdienst (ABD)

8.1 Algemene introductie

Een belangrijke voorwaarde voor een kleine en flexibele overheid is de inzet van kwalitatief hoogwaardig personeel en management in het bijzonder. Om die reden wordt er blijvend geïnvesteerd in de ontwikkeling van leidinggevenden, in strategische vacaturevervulling en in het Rijksbrede concern MD. Daarnaast is de inzet van flexibele pools belangrijk evenals intensivering van het uitstroombeleid om voor een goede door- en instroom van nieuwe talenten te zorgen.

De Algemene Bestuursdienst is in 1995 opgericht. Een eerste stap naar een Nederlandse 'civil service' – een groep topambtenaren in dienst van het Rijk die de kwaliteit, professionaliteit en integriteit van de publieke dienst in samenspraak met het kabinet moet waarborgen. De Algemene Bestuursdienst bestaat uit alle managers bij het Rijk met integrale eindverantwoordelijkheid over mensen en middelen in de schalen 15 tot en met 19. Bureau Algemene Bestuursdienst (Bureau ABD) ondersteunt de ABD op het terrein van werving, selectie en ontwikkeling en is daarmee het management development bureau van het Rijk.

Het bureau ABD bestaat uit twee directies, de directie Management Development Consultancy en de directie Management Development Beleid, aangevuld met het Bureau ABD Politietop dat primair onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie valt.

Momenteel is een reorganisatie gaande. Dit zal ertoe leiden er bij BABD medio 2012 nog slechts één reguliere directeursfunctie is. De insteek van de reorganisatie is een kleiner, kwalitatief hoogwaardig en zakelijk bureau met duidelijke verantwoordelijkheden en hiërarchische lijnen.

Directeur-generaal: drs. M.R. (Manon) Leijten
Plv. Directeur-generaal: drs. J. (Judith) Meulenbrug

8.2 Directies en onderdelen

ABD TOP consultants

BABD is de thuisbasis voor de ABD TOP consultants. ABD TOP consultants levert advies- en interimwerk op TMG niveau en bestaat uit vier TMG leden die door de ministerraad als TOP consultant zijn benoemd voor de vaste periode van maximaal zeven jaar. Daarnaast wordt een aantal TMG leden als associé ingezet op klussen.

Directeur: Drs. K. (Koos) Van der Steenhoven

Directie Management Development Consultancy (MDC)

De directie Management Development Consultancy is verantwoordelijk voor de werving en selectie en individuele ontwikkelactiviteiten voor managers binnen het Rijk.

Directeur: Drs. J. (Judith) Meulenbrug

Directie Management Development Beleid (MDB)

De directie Management Development Beleid draagt zorg voor een goede infrastructuur die waarborgt dat het Rijk nu en in toekomst over goed gemotiveerd en hooggekwalificeerd management beschikt. De directie legt zich toe op alle management development activiteiten op systeem- en groepsniveau.

Directeur: R.C.E.H. (Renata) van der Wiel

Bureau ABD politietop

Bureau ABD politietop houdt zich bezig met het selecteren, ontwikkelen en begeleiden van talentvolle leidinggevenden bij de politie. Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie voor de Nederlandse politie, vindt beleidsontwikkeling en uitvoering onder zijn verantwoordelijkheid plaats.

Kwartiermaker: Drs. S. (Sylvie) Maier

9. Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering

9.1 Algemene Introductie

De dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering (DCB) ondersteunt de politieke en ambtelijke top bij de concernsturing en adviseert de politieke en ambtelijke leiding op strategisch niveau. Dat doet DCB door kaders te stellen dan wel te bewaken op het terrein van:

- financieel-economisch beleid en beheer;
- personeelsbeleid en de organisatieontwikkeling;
- inkoop;
- ICT en informatievoorziening (Chief Information Officer);
- externe communicatie (bijvoorbeeld richtlijnen Websites);
- juridische zaken (Chief Legal Officer).

DCB levert vanuit haar vakdisciplines diensten en producten ten behoeve van de politieke en ambtelijke top, het beleid en de taakorganisaties. Voorbeelden zijn het ontwikkelen en toegankelijk maken van strategische kennis, het borgen van de internationale aspecten en hoogwaardige ondersteuning op het gebied van wetgeving, communicatie, bemensing en organisatieontwikkeling, financiën en ICT.

DCB verzorgt dienstverlening op het terrein van de basisbedrijfsvoering ten behoeve van het departement en diverse taakorganisaties. Dit betreft onder meer de dienstverlening op de domeinen huisvesting en facilitaire dienstverlening, informatievoorziening en ICT, communicatiemiddelen, financiële administratie en personeels- en salarisadministratie.

De feitelijke levering van de basisbedrijfsvoering wordt in principe uitgevoerd door shared service organisaties en expertise centra die in opdracht van meerdere ministeries werken, danwel marktpartijen. Uitzondering hierop zijn de financiële administratie en communicatieadvies.

DCB treedt op als regisseur; verzorgt optimale dienstverleningsafspraken voor BZK enborgt integraliteit en continuïteit. Daarbij sluit BZK aan bij de riksbrede afspraken ten aanzien van de inrichting van de regiefunctie die op dit moment opgesteld worden door OBR.

Aan het hoofd van DCB staat de hoofddirecteur, Nicole Stolk. De hoofddirecteur geeft leiding aan vijf directies, de regie op de uitgeplaatste dienstverlening en het CIO-Office.

Daarbij vervult de hoofddirecteur tevens de rol van Chief Information Officer (CIO) en de rol van Coördinerend directeur Inkoop (CDI). Daarnaast vallen de secretariaten van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) beheersmatig onder DCB. De raden zelf zijn onafhankelijk. De projectdirectie Nieuwbouw (PN) is een gezamenlijk project van de ministeries van V&J en BZK. Beheersmatig valt deze directie onder DCB.

De hoofddirecteur DCB is lid van de Bestuursraad.

Hoofddirecteur DCB: Mr. drs. N.C. (Nicole) Stolk

plv. Hoofddirecteur DCB: drs. H.Æ. (Harry) Medema

9.2 Directies

Directie Bestuursondersteuning

De directie Bestuursondersteuning (BO) zorgt voor een hoogwaardige ondersteuning van de ambtelijke en politieke leiding. BO laat de daarbij behorende processen optimaal verlopen en adviseert inhoudelijk waar nodig. De directie BO heeft de verantwoordelijkheid voor de gehele bestuursondersteuning van het ministerie en is eigenaar van de daarbij horende processen, zoals de advisering (rijks)ministerraad en onderraden, het verkeer met het parlement en de stukkenstroom naar de bewindspersonen. Directie BO verzorgt de persoonlijke ondersteuning van bewindspersonen en de Secretaris-generaal. Hieronder valt ook de ondersteuning op internationale zaken, strategische kennisadviesering, de Beveiligingsambtenaar (BVA) en ondersteuning op de realisatie van de BZK-beleidsprioriteiten via de uitvoering van projecten en programma's.

De directeur Bestuursondersteuning is secretaris van de Bestuursraad.

Directeur: Ing. M.F. (Martijn) Wolthuis MPA

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

De directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) is de centrale juridische directie voor het ministerie. De directie behandelt vraagstukken die de kern van de democratische rechtsstaat raken en in relatie staan tot Statuut, Grondwet en relevante Europese en Internationale verdragen.

Centrale elementen hierbij zijn staatsrechtelijke vraagstukken en de grondrechten. Daarnaast is de directie verantwoordelijk voor het voorbereiden en beheren van de wet- en regelgeving van BZK. Het wetgevingsprogramma wordt jaarlijks vastgesteld in de Bestuursraad. Verder verleent CZW bijstand en advies over juridische vragen waar het ministerie als organisatie en als onderdeel van de rechtspersoon de Staat mee wordt geconfronteerd. De directeur CZW heeft ook de functie van Chief Legal Officer. In dat kader wordt de juridische kwaliteit van wetgeving, adviezen, overeenkomsten, besluiten en geschillen binnen BZK gemonitord. Daarover wordt gerapporteerd in het jaarlijkse juridisch jaarverslag BZK.

Inhoudelijk rapporteert de directie CZW aan de Secretaris-generaal.

Directeur: Mr. M.L. (Marilyn) Haimé

Directie Financieel-Economische Zaken

De directie FEZ behartigt de financiële belangen van BZK in interdepartementaal verband, onder ander in het overleg met het ministerie van Financiën. Vooral in tijden van budgettaire krapte raakt deze taak regelmatig de politiekbestuurlijk relevante onderwerpen. Als concerncontroller van BZK is FEZ verantwoordelijk voor een goede organisatie en uitvoering van de financieel-economische functie en de financiële informatievoorziening. De directie FEZ ondersteunt de managers bij BZK in het waarmaken van hun integrale verantwoordelijkheid. FEZ is ook concerncontroller van BZK en heeft dus niet alleen de rol van ondersteuner en adviseur, maar ook die van toetsen.

Om de adviesrol goed te kunnen vervullen, heeft de directeur FEZ toegang tot de Bestuursraad (standing invitation). Ook zit hij bij de wekelijkse ministerstaf.

Directeur: Drs. H.Æ. (Harry) Medema

Directie Communicatie

De directie Communicatie is verantwoordelijk voor het adviseren over en het verzorgen van de interne en externe communicatie van BZK. De directie staat voor professionele woordvoering en berichtgeving naar buiten en ondersteunt de organisatie door het verzorgen van interne communicatie. De directie verzorgt tevens de (protocollaire) begeleiding van externe optredens en het voorbereiden van speeches. De directie stelt in- en externe informatie beschikbaar via onder andere internet, Rijksportaal en webtelevisie.

Directeur: Drs. S. (Sicco) Louw

Directie Personeel en Organisatie

De directie Personeel en Organisatie (P&O) ondersteunt de BZK-organisatie met diensten op het terrein van personeelszaken en organisatieontwikkeling. De directie P&O staat voor het optimale functioneren van BZK met gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers die in een wendbare, toekomstbestendige en aantrekkelijke organisatie toegerust zijn op de uitdagingen van nu en de toekomst. De directie P&O richt zich primair op:

1. het uitvoeren van wettelijke taken en het leveren van bestuurlijke ondersteuning ten aanzien van personeelsbeleid;
2. eerstelijns strategische en tactische advisering aan het BZK-management op het vlak van Human Resource Management;
3. kaderstelling en monitoring op de uitgeplaatste P&O dienstverlening;
4. het leveren van strategisch/tactisch advies en het stellen van (aanvullende) kaders ten aanzien van personeels(beleid) en organisatieontwikkeling;
5. uitvoering van de personeelsadministratieve taken die (nog) niet rijksbreed zijn georganiseerd.

Directeur: W. (Wendy) Sutherland

Projectdirectie Nieuwbouw

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie worden eind 2012 gehuisvest in een nieuw, gezamenlijk pand aan de Turfmarkt. De bouw hiervan is begin 2008 gestart. Vanaf half december 2012 start de verhuizing.

Directeur: Ing. L. (Louw) van Sinderen

Secretariaat Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een onafhankelijk (wettelijk) adviesorgaan.

De Rob adviseert regering en Staten-Generaal over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. De Raad bestaat uit tien onafhankelijke leden die benoemd zijn op grond van hun deskundigheid en hun maatschappelijke ervaring en kennis. De voorzitter van de Rob is prof. drs. J. Wallage.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) wil door middel van doelgerichte advisering een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de financiële verhoudingen tussen het Rijk enerzijds en de andere overheden anderzijds. Uitgangspunten daarbij zijn dat de financiële verhouding moet bijdragen aan een effectieve en efficiënte overheid en dat de beleids- en bestedingsvrijheid van de andere overheden zo veel mogelijk worden gewaarborgd.

Het gemeenschappelijke secretariaat heeft tot taak de beide raden inhoudelijk en administratief te ondersteunen bij hun advisering. De voorzitter van de Rfv is mr. M.A.P. van Haersma Buma.

Directeur: Dr. C.J.M. (Kees) Breed

Onderwerp	Visie op de inrichting van het bestuur
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Bestuur, Democratie en Financiën (BDF), Afdeling Ontwikkeling Bestuurlijke Organisatie & Afdeling Bestuurlijke Inrichting en Democratie

Beschrijving

- In die visienota "Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden" is een samenhangende visie op de inrichting van het binnenlands bestuur. Rode draad is het verminderen van bestuurlijke drukte door het efficiënter (en effectiever) maken van het bestuur door middel van enkele gerichte hervormingen; een ander speelt vooral in het randstedelijke gebied, het economisch hart van Nederland dat tegelijk echter kwetsbaar is. De belangrijkste deeldossiers zijn:
 - Fusie Noord-Holland, Flevoland en Utrecht;
 - Infrastructuur-autoriteit Randstad (een voor de noordvleugel en een voor de zuidvleugel);
 - Afschaffing Wgr+;
 - Afschaffing deelgemeenten;
 - Vermindering aantal raads- en statenleden;
 - Beleidskader gemeentelijke herindeling;
 - Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en provincies.

Stand van zaken

- De Visienota is op 10 oktober 2011 aan de Tweede Kamer gestuurd. Hij ligt nu met name ten aanzien van het onderdeel "Randstad" voor reactie voor bij de betrokken gemeenten en provincies. Reactie wordt voor uiterlijk 1-2-2012 verwacht.
- Fusie/herindeling provincies: wetsvoorstel moet nog worden opgesteld;
- Infrastructuur-autoriteiten: te baseren op de Wgr; samen met I&M;
- Afschaffing Wgr+: ambtelijke voorbereiding goed op schema, inwerkingtreding voorzien per 1-1-2013;
- Afschaffing deelgemeenten: ligt bij de Tweede Kamer. Inwerkingtreding voorzien met ingang van de volgende raadsverkiezingen (2014);
- Vermindering aantal raads- en statenleden: ambtelijke voorbereiding wetsvoorstel vrijwel voltooid;
- Verkleining Eerste en Tweede Kamer: wetsvoorstel ligt bij Raad van State (betreft een Grondwetsherziening);
- Beleidskader gemeentelijke herindeling: Kamer heeft zich bij motie tegen dit beleidskader uitgesproken. Bij begrotingsbehandeling is door minister Donner uitgesproken dat het kader blijft gelden, althans voor "nieuwe" voorstellen. Tevens is toegezegd dat een verhelderende brief komt waarin wordt uitgelegd hoe het oude en het nieuwe beleidskader zich tot elkaar verhouden. Concept-brief is gereed; wordt op 13 december met dhr. Van Beek (fractiespecialist VVD) besproken.
- Decentralisaties: zie fiche bestuurafspraken.

Aandachtspunten/actualiteit

- Fusie Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: een Kamermeerderheid (waaronder de PVV) heeft zich bij motie bij voorbaat tegen het voorstel verklaard;
- Infra-autoriteiten: conceptueel complex + relatie met randstadprovincie;
- Wgr+: buiten de randstad geen probleem, daarbinnen ingewikkelde (conceptuele en politieke) verhouding tot infra-autoriteiten; overleg ministers BZK en I&M wordt voorbereid;
- Afschaffing deelgemeenten: vanuit Amsterdam enig verzet, overigens geen problemen;
- Vermindering aantal raads- en statenleden: veel kritiek van deels principiële aard. Waarschijnlijk geen meerderheid in de Eerste Kamer (SGP lijkt tegen);

- Verkleining Eerste en Tweede Kamer: veel kritiek van deels principiële aard. Waarschijnlijk geen meerderheid in de Eerste Kamer (SGP lijkt tegen), de benodigde tweederde meerderheid ontbreekt op dit moment;
- Beleidskader gemeentelijke herindeling: de Kamer (inclusief de VVD) is op dit vlak kritisch. Daarom bespreking conceptbrief met dhr. Van Beek (zie boven).

Onderwerp	Bestuursafspraken
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Bestuur, Democratie en Financiën (BDF), Afdeling Ontwikkeling Bestuurlijke Organisatie & afdeling Ontwikkeling Financiële en Informatieverhoudingen

Beschrijving

- Uitwerking van Regeer- en Gedoogakkoord 'je gaat erover of niet'.
- Afspraken met de besturen van VNG, IPO en Unie van Waterschappen inzake taken.
- Met VNG niet tot definitief bestuursakkoord gekomen, door verzet groot aantal leden tegen wijze van decentralisatie Werken naar Vermogen. Met IPO is (nog) niet tot definitief bestuursakkoord gekomen door verzet van met name provincie Flevoland.
- Voor BZK zijn met name belangrijk de decentralisaties
 - aan provincies van taken op het terrein van economie (regionaal economisch beleid), natuur, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer (aanleg nieuwe infrastructuur en exploitatie openbaar vervoer)
 - aan gemeenten van taken op de terrein van extramurale begeleiding uit de Awbz (2,7 tot 3 mld.), Jeugdzorg (3 mld.) en Werken naar Vermogen (pm).
- Vakdepartementen hebben het voortouw bij de decentralisaties.
- BZK betrokkenheid in verband met:
 - verwerken van de financiële gevolgen in het provinciefonds en het gemeentefonds;
 - intergemeentelijke samenwerking om taken te kunnen uitvoeren (regionalisering);
 - informatie- en toezichtsarrangementen.
- Gemeenten krijgen jaar de tijd om tot regionale samenwerkingsverbanden te komen, Rijk reikt hiervoor de randvoorwaarden aan, daarna wijst het Rijk ze zonodig aan.
- BZK voert regie op tijdpad, realiseren bezuinigingen en tijdige regionalisering.
- Waterakkoord leidt tot wetsvoorstel indirekte verkiezingen en verminderen waterschapsbestuurders.

Stand van zaken

Traject	Wet	Verzending TK (planning)	Bezuiniging cf. RA / GA	Invoering	
Extramurale begeleiding uit de Awbz	Wijziging Wmo	Nov 2011	-140 mln	2013 nieuwe gevallen 2014 geheel	Op schema*
Jeugdzorg	Wet Jeugdzorg	Begin 2012	-300 mln	2014-2016 Nog discussie over fasering of in één keer	Op schema
Werken naar Vermogen	Wet Werken naar Vermogen	Nov / dec 2011	-1,8 mrd	2013	Op schema

- Deelakkoord Natuur is door IPO voorgelegd aan Provinciale Staten (reactietijd tot 24 december) en door minister van EL&I aan de Tweede Kamer verzonden (Algemeen Overleg is op 24 november 2011 geweest). PS Noord-Brabant hebben vrijdag 9 december tegengestemd; de staten van Noord-Holland zouden hetzelfde van plan zijn. Het eenzijdige alternatief van opleggen vraagt wetgeving, wat vertraging betekent en aanzienlijke negatieve financiële gevolgen (bezuinigingsverlies als gevolg van de vertraging).
- Afspraken rond Ruimte zijn verwerkt in Structuurvisie Ruimte en Infrastructuur.
- Economie ligt op schema, EL&I overlegt met provincies over aansluiting topsectoren op regionaal economisch beleid.

Aandachtspunten/actualiteit

- * Motie Leijten, gesteund door de PVV, roept op begeleiding vorm te geven in specifieke uitkering. Dit maakt maatwerk voor gemeenten onmogelijk evenals te

realiseren bezuiniging. Een compromis is inmiddels aan de PVV voorgelegd, hierop is nog geen reactie ontvangen;

- Randvoorwaarden regionalisering: in recent ambtelijk overleg VNG-DG's (relevante departementen) is afgesproken dat de VNG hierover voor het einde van het jaar een ledenbrief uitbrengt.
- Flevoland wil kabinettsbeleid tot aanpassing van Ecologische Hoofdstructuur niet volgen en zet natuurgebied Oostvaarderswold door. Flevoland heeft een kort geding aangespannen tegen de Staat.
Op 7 december is er een apart overleg (BO) met de provincies geweest waar het bestuursakkoord Natuur is verduidelijkt. Hierna heeft de stemming in de Provinciale Staten van Noord-Brabant plaatsgevonden, waarbij zij dus niet hebben ingestemd (zie boven).
- Motie Schouw inzake afschaffing waterschappen ingediend bij begroting BZK. Deze motie is aangenomen. MR heeft op 9 december besloten deze motie niet uit te voeren. Er komt wel een brief. De inhoud daarvan wordt nader bepaald. I&M heeft het voortouw.

Onderwerp	Herijking verdeelsystematiek Gemeentefonds
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Bestuur, Democratie en Financiën (BDF), Afdeling Ontwikkeling Financiële en Informatieverhoudingen

Beschrijving

- Huidige verdeelsystematiek Gemeentefonds (1997) leidt op onderdelen tot scheefheid in de verdeling over gemeenten (aantal gemeenten krijgt niet waar ze recht op hebben gezien bevolkingssamenstelling, ligging, bodemsoort etc.).
- Decentralisaties leiden tot toevoeging van bijna 8 mld. aan budget Gemeentefonds (thans 18 mld.) → versterkt noodzaak tot juiste verdeling.
- Een nieuw systeem wordt ontwikkeld. Wat is nieuw?
 - In het oude systeem is de verdeling gebaseerd op de uitgaven voor alle taken die de gemeenten uitvoeren. In het nieuwe systeem worden alleen die uitgaven meegeteld volgend uit medebewind (op basis van de wet) en de taken die niet vereist zijn maar feitelijk door alle gemeenten worden verricht. De taken die echt een eigen keuze zijn, komen daarmee niet meer in aanmerking voor financiering via het fonds (dan betalen andere gemeenten mee), maar moet de gemeente betalen uit de eigen middelen.
 - De hoogte van de norm wordt niet meer gebaseerd op de feitelijke uitgaven, maar – ingeval van medebewind – de kosten gemoeid met uitvoering conform de wettelijke eisen, of – ingeval van autonomie – de kosten van een acceptabel niveau van uitvoering.
- Anders dan in het huidige systeem vergt dit een normatieve weging.
- Onderzoek richt zich op de verdeling, de totale omvang van het fonds blijft gelijk.
- Herverdeling zal voor aantal gemeenten tot hogere, voor andere tot lagere uitkering leiden. Daling is beperkt tot maximaal €15 per inwoner herverdeeleffect.
- Verdergaande vernieuwingen (rekening houden met keteneffect en inbouwen meer beleidsvrijheid) zijn in de toekomst voorzien.
- De herijking wordt ontwikkeld samen met de medefondsbeheerder, de Staatssecretaris van Financiën.

Stand van zaken

- De ontwikkeling van de nieuwe systematiek is interdepartementaal afgestemd, en de ministerraad is akkoord gegaan met consultatie van het veld.
- De Rfv en de VNG hebben over het systeem geadviseerd en zijn kritisch over het moment (decentralisaties brengen al veel onrust op financieel terrein en veel gemeenten hebben financiële zorgen door de financiële crisis) en over de normatieve weging die de autonomie van gemeenten zou aantasten.
- De VNG adviseert de herijking uit te stellen, tot in elk geval na de lopende raadsperiode, met uitzondering van het cluster Maatschappelijke Zorg, in verband met de decentralisaties Jeugdzorg en begeleiding Awbz.

Aandachtspunten/actualiteit

- Tijdens de begrotingsbehandeling heeft MBZK de Kamer al geïnformeerd het tijdpad van de herijking te zullen heroverwegen.
- Op 8 december 2011 heeft minBZK ingestemd met verzending van brieven aan VNG, Rfv, Tweede Kamer e.a. over de herijking van het Gemeentefonds, waarin werd aangegeven dat, in overleg met staatssecretaris Weekers, is besloten om (conform advies VNG en Rfv) voorrang te geven aan de decentralisaties. Daarmee vindt herijking van de overige onderdelen van het Gemeentefonds niet eerder dan per 2014 plaats, tenzij VNG en fondsbeheerders eerdere invoering wenselijk achten.
- Op 9 december 2011 heeft CEBEON/Regioplan de plannen van aanpak voor de 2^e fase (doorrekening van de effecten per gemeente) opgeleverd. Op 13 december a.s. vindt ambtelijk overleg plaats met Rfv en VNG hierover, gevolgd op 21 december door ambtelijk overleg op DG-niveau met andere departementen.

Onderwerp	Verkiezingen
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Bestuur, Democratie en Financiën (BDF), Afdeling Bestuurlijke Inrichting en Democratie

Beschrijving

- Er zijn twee voorstellen tot wijziging van de Kieswet aanhangig: een betreft diverse onderwerpen uit het regeerakkoord (o.a. kiezers in het buitenland, schriftelijke volmacht en kiezerspas), en een die het advies inzake passief kiesrecht van de Kiesraad betreft.
- Daarnaast loopt er een project inzake elektronisch tellen van stemmen en een nieuw stembiljet alsmede de organisatie van verkiezingen voor kiezers in het buitenland (bij dit laatste ligt er een direct verband met de invoering van het project RNI (Registratie Niet-Ingezetenen)).
- Waterschapsverkiezingen vormen een apart traject los van de Kieswet. Er ligt een wetsvoorstel tot invoering van indirecte verkiezingen van waterschapbesturen door gemeenteraden.

Stand van zaken

- De beide voorstellen tot herziening van de Kieswet zullen dit voorjaar bij de Tweede Kamer worden ingediend.
- Invoering van het nieuwe stembiljet + elektronisch tellen is voorzien met ingang van de eerstvolgende reguliere Tweede Kamer- en Europarlementsverkiezingen.
- Wetsvoorstel indirecte waterschapsverkiezingen is door de ministerraad goedgekeurd.

Aandachtspunten/actualiteit

- Bij de behandeling van de BZK-begroting is door de VVD (Taverne) gevraagd om een meer tegemoetkomende opstelling ten aanzien van stemmachines. Dit is tot op zekere hoogte door minister Donner toegezegd in die zin dat hij begin volgend jaar duidelijk zal maken aan welke (technische) eisen nieuwe stemmachines zullen moeten voldoen. Met dit antwoord heeft minister Donner een opening geboden verder te gaan dan tot dan toe de beleidslijn was.
- De Raad van State was kritisch over een eerder voorstel inzake indirecte waterschapverkiezingen.
- De kwestie van de aanstellingswijze van waterschapbestuurders raakt aan de discussie over het bestaansrecht van waterschappen als zodanig.

Onderwerp	Financiering politieke partijen
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Bestuur, Democratie en Financiën (BDF), Afdeling Bestuurlijke Inrichting en Democratie

Beschrijving

- Het Wetsvoorstel financiering politieke partijen (Wfpp) moderniseert de bestaande subsidierelatie met de politieke partijen, maar brengt met name op het vlak van de openbaarheid van andere inkomstenbronnen vernieuwing.
- Parallel aan de behandeling van dit wetsvoorstel loopt een wetsvoorstel om een tweetal (generieke) subsidiekortingen ook op de subsidies aan politieke partijen van toepassing te verklaren.

Stand van zaken

- De Wfpp ligt bij de Tweede Kamer. Verslag en nota naar aanleiding van het verslag zijn uitgebracht. Het voorstel is aangemeld voor plenaire behandeling.

Aandachtspunten/actualiteit

- Het krachtenveld in de Tweede Kamer is nog niet helemaal duidelijk. Bekend is dat de PVV zowel tegen overheidssubsidiëring als de aangescherpte regels inzake openbaarmaking van giften is.
- Vanuit de Raad van Europa (Group of States against Corruption, GRECO) is in het recente verleden kritiek op het Nederlandse regime inzake openbaarmaking van giften uitgeoefend. Bedoeld regime zou niet voldoen aan gangbare eisen van transparantie. Met dit nieuwe wetsvoorstel wordt hieraan tegemoet gekomen.
- Er is nog geen beeld of de Kamer met de doorvoering van de generieke subsidiekortingen akkoord zal gaan.

Onderwerp	IOverheid: Algemeen Overleg 18 januari o.a. over veiligheid informatiebeleid (Diginotar), kabinet/reactie WRR-rapport, iNUP
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Burgerschap en Informatiebeleid/Informatie

Beschrijving

Op 18 januari is een AO over diverse ICT-dossiers, die overheidsbreed spelen. De minister van BZK wordt op diverse manieren aangesproken:

- als verantwoordelijke voor rijks ICT-vraagstukken (CIO-Rijk, I-strategie DG OBR)
- als verantwoordelijke voor kabinet/reactie WRR rapport IOverheid, DGBK/B&I)
- als verantwoordelijke voor het stelsel van PKI-overheid certificaten, die nodig zijn om de betrouwbaarheid van digitale communicatie te kunnen waarborgen: de Diginotarcasus (DGBK/B&I is opdrachtgever van het stelsel, het beheer ligt bij Logius, waarvan DGOBR de eigenaar is).
- als regisseur van het I-NUP (Overheidsbrede Implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (DGBK/B&I)

Stand van zaken

- De I-strategie Rijk is begin november naar de Tweede Kamer gegaan
- De kabinet/reactie op het WRR rapport IOverheid is 25 oktober 2011 naar de Tweede Kamer gegaan. Hierin geeft het kabinet haar visie op de digitalisering en de gevolgen hiervan op burgers en onderschrijft zij de constatering van de WRR dat de overheid transformeert van een elektronische overheid naar een informatieoverheid. Het kabinet naar een evenwichtige balans tussen ruimte laten en bescherming bieden. Gekozen wordt voor enerzijds het inzetten op het op orde brengen van het overheidshandelen in de iOverheid en iSamenleving (denk aan het zo goed mogelijk onderhouden en beveiligen van datastromen die de overheid beheert). Anderzijds gaat het erom burgers zodanig uit te rusten dat zij zichzelf kunnen beschermen en eventuele problemen of misstanden zelf recht kunnen zetten bijvoorbeeld met behulp van effectieve correctie- en inzagerechten. Hoewel het kabinet de functionele betekenis van de door de WRR voorgestelde instituties als de iAutoriteit verwelkomt, kiest het er niet voor om de vraagstukken van de iOverheid op te lossen met nieuwe instituties. Ook benadrukt het kabinet dat het de totale regie over datastromen in de samenleving niet naar zich toe kan en wil trekken. De overheid heeft niet tot taak alle risico's in de iSamenleving te beheersen.
- De vervolgstappen n.a.v. de Diginotar-crisis: op 13 oktober 2011 heeft de Tweede Kamer uitgebreid gedebatteerd over de aanpak van de Diginotar-crisis. Op 9 november is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin een overzicht is gegeven van de stand van de toen aangenomen en aangehouden moties en de diverse onderzoeken die samen met V&J en EL&I lopen. Onderwerp van onderzoek zijn bijvoorbeeld de gegevensbescherming van de burgers, het (inter)nationale certificatensysteem, de privacy aspecten, de beschikbare ICT-kennis binnen de overheid bovenal de veiligheid van de systemen, de rol van Givcert, Logius, het Nationaal Cyber Security Centrum.
- Op 11 januari is de Bestuurlijke Regiegroep NUP o.l.v. de minister, met daarin de voortgang van de implementatie van het NUP.

Aandachtspunten/actualiteit

- De relatie ICT en overheid heeft op dit moment volop aandacht in de pers (denk aan 'Lektober') en de beeldvorming is weinig positief. Het onderwerp is technisch uitdagend, maar een grotere uitdaging ligt in het herstel van het vertrouwen van burgers in de veiligheid van het internet in zijn algemeenheid (essentieel voor economisch en maatschappelijk verkeer) als in die van de overheid in het bijzonder (essentieel voor hedendaagse relatie overheid-samenleving, een compacte overheid, efficiënte bedrijfsvoering en goede dienstverlening).

Onderwerp	Programma Regeldruk
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Burgerschap en Informatiebeleid / Interactie

Beschrijving

- Het programma Regeldruk (PRED) voor burgers, professionals en interbestuurlijk is coördinerend verantwoordelijk voor het terugdringen van regeldruk. Om de regeldruk daadwerkelijk terug te dringen is samenwerking met departementen en de medeoverheden cruciaal;
- Met de medeoverheden zijn op grond van de Bestuursafspraken concrete uitvoeringsafspraken gemaakt, waaraan het Programma meebetaalt;
- In het programma zijn 4 doelstellingen benoemd die voortkomen uit het regeerakkoord:
 - Aanpak administratieve lasten burgers via nullijn (2011 – 2012) en jaarlijkse merkbare reductie van 5% (na 2012), waarbij rekening wordt gehouden met differentiatie van regeldruk tussen verschillende doelgroepen (burgers, chronisch zieken en gehandicapten, ouderen en uitkeringsgerechtigden);
 - Aanpak administratieve lasten professionals in de publieke sector via merkbaar oplossen van de top 5 knelpunten en het vergroten van de beroepstrots bij professionals;
 - Aanpak interbestuurlijke lasten via top 4 oplossingen en vermindering uitvoeringslasten;
 - Voorkomen nieuwe regeldruk en verbeteren kwaliteit regelgeving.
- Er is nog één doelstelling hieraan toegevoegd, namelijk:
 - In 2015 wordt op 50% van de bezwaren eerst een informele aanpak toegepast.
- In het programma zit ook een traject met de naam 'Van regels naar ruimte'. Hier wordt gewerkt aan de vormgeving van de zogenaamde 'right to challenge'. De basisfilosofie hierachter is dat burgers, professionals, bedrijven en medeoverheden het recht krijgen om regels die hen belemmeren aan de orde te stellen en een mogelijkheid krijgen om deze regels (tijdelijk) te negeren, om te bezien hoe dit werkt.
- Er is op het terrein van regeldruk en administratieve lasten een 'externe waakhond' actief die gevraagd en ongevraagd adviseert en signaleert richting kabinet en Kamer. Dit is het Adviescollege Actal.

Stand van zaken

- 19 september 2011 is een Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd. De strekking van de voortgangsrapportage is dat we op de verschillende kabinetsdoelstellingen redelijk op koers liggen, maar dat het ook kwetsbaar is. Er komen toch nog steeds weer nieuwe regels met ongewenste effecten op regeldruk en administratieve lasten. Ook is door voorgaande jaren het meeste 'laaghangend fruit' al wel geoogst; het wordt steeds lastiger om winst te boeken.
- Actal heeft naar aanleiding van deze rapportage een brief gestuurd aan het kabinet, waarin in grote lijnen waardering wordt uitgesproken voor de werkwijze van het kabinet.
- Op 16 december 2011 is in de MR gesproken over een two-pager over de aanpak van Regeldruk die de ministers van EL&I en BZK gezamenlijk hebben ingebracht. De two-pager roept de departementen op om nieuwe voorstellen te doen die leiden tot merkbare vermindering van regeldruk en ook om nadrukkelijk de decentralisatie-trajecten te benutten voor regeldrukvermindering in de betreffende domeinen.
- Voor de komende jaren (2012 – 2015) is een reeks van maatregelen ingepland die opgeteld tot de nagestreefde reductie in regeldruk zal leiden. Dit zijn maatregelen op het terrein van bijvoorbeeld de APK, keuring voor rijbewijzen, wijzigingen t.a.v. studiefinanciering, digitale klantdossiers en vereenvoudiging in fiscale regelgeving.

Aandachtspunten/actualiteit

- Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van BZK van de kabinetsoorbelijkingen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten is het van belang om bij voorstellen die in de ministerraad aan de orde komen kritisch te zijn op de regeldruk die ze met zich meebrengen.

Onderwerp	Gezamenlijke agenda burgerschap
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Burgerschap en Informatiebeleid/Interactie

Beschrijving

- Doel van de agenda burgerschap is een verandering te weeg te brengen in de verhouding tussen burgers/ samenleving en de overheid. Burgers moeten meer in positie zijn bij het oppakken van maatschappelijke vragen; de reflex dat de overheid in actie komt bij vraagstukken moet doorbroken worden;
- Dit sluit aan bij het streven naar een compacte overheid (de overheid kan ook compacter zijn als burgers en samenleving meer vraagstukken oppakken), en, fundamenteel: de samenleving is primair van de burgers en samenleving. De overheid moet slechts acteren, wanneer anderen dit niet kunnen doen;
- De verandering is al aan de gang. Er zijn tal van initiatieven en processen in de samenleving en bij gemeenten aan te wijzen die passen in deze ontwikkeling. Het idee van de agenda is deze initiatieven aan elkaar te verbinden en ervoor te zorgen dat er (collectieve) leerprocessen tot stand komen. Onderdeel is ook het wegnemen van beperkingen voor burgers om verantwoordelijkheid te nemen, bijvoorbeeld door regelstelling door de overheid. Ook gaat de agenda in op arrangementen die vormen van 'zelfbestuur' mogelijk maken. Te denken valt aan de figuur van de 'wijkonderneming', wijkbudgetten o.i.d.
- De agenda burgerschap is nadrukkelijk geen BZK-agenda, maar een gezamenlijke agenda. Dit betekent dat het medeoverheden, maatschappelijke instellingen en ook andere onderdelen van het rijk mede eigenaar zijn van de agenda en dus vorm en inhoud geven aan deze agenda. De filosofie die hierachter zit, is dat een BZK-agenda onvoldoende impact zal sorteren in de samenleving. Juist omdat het vanuit verschillende invalshoeken wordt gedragen en uitgevoerd, kan een brede kanteling in de verhouding burgers/ samenleving en overheid ontstaan.
- De agenda moet niet worden gezien als een product, dat op een gegeven moment af is, maar als een proces waarbij ruimte is voor voortschrijdend inzicht en nieuwe initiatieven.

Stand van zaken

- De Gezamenlijke agenda burgerschap is toegezegd door de minister van BZK tijdens de behandeling van de BZK-begroting 2011 (dus najaar 2010). Een brief aan de Tweede Kamer over de Gezamenlijke agenda burgerschap is bijna gereed; hierin is ook een eerste aanzet gegeven van wat de agenda concreet inhoudt. Van belang hierbij is dat ook is benoemd welke concrete resultaten we vanuit het Rijk (en dus ook vanuit BZK) we willen opleveren om de geschatste ontwikkeling te faciliteren. De planning is dat deze brief nog voor het kerstreces aan de Tweede Kamer wordt gestuurd;
- In de eerste maanden van 2012 wordt gestart met het verder inhoudelijk invullen van de agenda met initiatieven en processen in het land die hierin passen; ook wordt hierbij een netwerk van professionals opgebouwd die onderling kunnen leren.

Aandachtspunten/actualiteit

- Binnen BZK is de eindverantwoordelijkheid voor de Gezamenlijke agenda burgerschap belegd bij DGBK, directie Burgerschap & Informatiebeleid.. Bij de totstandkoming en nadere uitwerking hiervan is sprake van een coproductie waarin ook DGWBI een belangrijke rol heeft. Deze rol is er zowel voor de directie Woon- en Leefomgeving als de directie Inburgering & Samenleving.
- Voor het kabinet is het van belang om bij de verschillende beleidsprioriteiten ook daadwerkelijk zelf invulling te geven aan de beoogde verandering in de verhouding tussen burgers/ samenleving en overheid. Dit is bijvoorbeeld bij de decentralisaties een belangrijk aandachtspunt.

Onderwerp	Elektronische Identiteit (eID)
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Burgerschap en Informatiebeleid /Identiteit

Beschrijving

- Communicatie tussen burgers en dus ook tussen overheid en burger loopt steeds meer langs de elektronische weg. Het is daarbij van belang te beschikken over betrouwbare identificatiemiddelen. Daarom is jaren geleden DigiD geïntroduceerd.
- Het DigiD-stelsel voorziet op dit moment in oplopende veiligheidsniveaus. Deze niveaus zijn naar veiligheid, privacy en Europese normen niet (langer) toereikend, ook naar het oordeel van de Tweede Kamer. Daar is vaker gesproken over de noodzaak van een "DigiD-hoog" (eerste motie 2004, maar meer recent in het kader van Diginotar-debat en de algemene discussie over veilig internet, maar ook privacy).
- BZK is daarom bezig, samen met ministerie van EL&I, Financiën en I&M met de voorbereidingen voor de elektronische identiteitskaart (eID) conform de geldende Europese normen. Het gaat hierbij om een chip op een kaart (zoals de Nederlandse Identiteitskaart, maar ook bijvoorbeeld het rijbewijs) met persoonsidentificerende gegevens zoals naam en het burgerservicenummer (BSN).
- Extra veiligheid wordt geborgd doordat in de toekomst de eID bij de gemeentebalie opgehaald moet worden. DigiD-aanvragen verlopen in de huidige situatie online en via de post. Ook is nieuw het werken met een chip en pincode. Verder biedt de eID als extra een rechtsgeldige elektronische handtekening.

Stand van zaken

- Er ligt onder andere een concrete toezegging aan de Tweede Kamer van 17 januari 2011 om rond de zomer 2011 een besluit te nemen over de invoering van een eID.
- In de afgelopen periode zijn achtereenvolgens een architectuurschets een businesscase, privacyimpactanalyse en een afhankelijkheids- en kwetsbaarhedenanalyse uitgevoerd, met name gericht op een eerste stap: een chip op de NIK (de e-NIK). Momenteel wordt nog een burgeronderzoek gedaan.
- De eID is in eerste instantie voorbereid voor het domein overheid-burger. Vervolgens ontstond vanwege de toenemende groep ZZP'ers de behoefte om ook gebruik te maken van de toekomstige eID (o.a. voor Belastingaangifte) en ook ontstond druk, met name ook vanuit Europa, om de eID zowel voor burgers als bedrijven te gebruiken (dit sluit ook weer aan bij de oorspronkelijke motie uit 2004 van Szabo). Deze laatste denkrichting is de afgelopen jaren minder intensief bekeken (uitgangspunt was start met e-NIK), maar op dit moment vinden ambtelijke verkenningen plaats. Ook wordt samenwerking met de banken nu verkend.
- Er lijkt inmiddels dus voldoende draagvlak te zijn voor de eID, maar de financiering is nog niet rond. Op de BZK begroting is op dit moment onvoldoende geld. We verkennen opties van bijdragen van andere departementen die ook baat hebben (Financien/belastingdienst, I&M/RDW etc). En als de eID wordt uitgebreid naar de relatie burger-bedrijven of zelfs bedrijven-bedrijven, ligt medefinanciering door EL&I voor de hand, mogelijk zelfs private financiering.

Aandachtspunten/actualiteit

- Op 18 januari 2012 is er een Algemeen Overleg ICT in de Tweede Kamer en daar zal de eventuele ontwikkeling van de eID aan de orde komen. Ook de planning en financiering behoeven dan uitspraken.

Onderwerp	Verwijdering van de vingerafdrukken en andere aanvraaggegevens uit de reisdocumentenadministratie (RAAS)
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Burgerschap en Informatiebeleid/ Programma Reisdocumenten

Beschrijving

- De minister van BZK is in het voorjaar van 2011 tot de conclusie gekomen dat gebruik van de vingerafdrukken voor doeleinden van verificatie en identiteitsvaststelling niet mogelijk is zonder een te hoog percentage gevallen waarin een "misser" wordt aangegeven bij een rechtmatige houder van het reisdocument. Om die reden heeft de minister van BZK besloten om voor nu te stoppen met de opslag van de vingerafdrukken in de decentrale reisdocumentenadministratie.
- In het Algemeen Overleg van 27 april 2011 heeft de TK gevraagd om een onderzoek naar aanleiding van de uitkomsten van een rondetafelgesprek met deskundigen over biometrische data in paspoorten. De Kamer heeft gevraagd om daarbij ook de informatievoorziening aan de Tweede Kamer te betrekken over de invoering van digitale biometrische kenmerken in de reisdocumenten.
- De aanvraaggegevens (waaronder alle persoonsgegevens inclusief de foto, handtekening en vingerafdrukken) moeten uit de decentrale reisdocumentenadministraties (RAAS-en) worden verwijderd als de wettelijke bewaartijd (uit de Paspoortregelgeving) is verstrekken (ook archiefwetgeving)

Stand van zaken

Verwijdering vingerafdrukken/aanvraaggegevens

- De minister van BZK heeft in verschillende brieven aan de Tweede Kamer toezeggingen gedaan over de verwijdering van de vingerafdrukken en andere aanvraaggegevens uit de RAAS-en. Dit gebeurt in fases.
- Alle fases moeten voor 1 oktober 2012 gereed zijn. Dat is een toezegging die aan de TK is gedaan en die overigens ook voortvloeit door de Paspoortregelgeving, omdat vanaf 1 oktober 2012 de bewaartijd van aanvraaggegevens die vanaf 1 oktober 2001 zijn opgeslagen in de RAAS-en.
- Voor de verwijdering moet de programmatuur van de RAAS-en worden aangepast, moet de back-up systematisch worden veranderd, moet er getest worden en moet de gewijzigde programmatuur worden uitgerold.

Onderzoek

- De minister van BZK heeft het door de TK gevraagde onderzoek toegezegd. Het doel van het onderzoek is op een zo objectief mogelijke wijze duidelijkheid te verkrijgen over de wijze waarop de besluitvorming in het licht van de omstandigheden op dat moment heeft plaatsgevonden. Aspecten die in het onderzoek aan bod zullen komen zijn de manier waarop informatie is verzameld (onder andere door middel van externe onderzoeken), de manier waarop is omgegaan met geluiden van buiten en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Doel is tevens te leren van eventuele fouten die in het verleden zijn gemaakt tijdens het besluitvormingsproces. Het onderzoek zal daarom aanbevelingen moeten opleveren voor de beleidsvoorbereiding en besluitvorming in de toekomst.

Aandachtspunten/actualiteit

Verwijdering vingerafdrukken

- 1^e fase: is al afgerekend. Bij nieuwe aanvragen zijn de vingerafdrukken niet meer te raadplegen nadat de uitreiking van het reisdocument is geregistreerd danwel de aanvraag is komen te vervallen.

- 2e fase: moet in het voorjaar 2012 zijn afgerond. In deze fase moeten de vingerafdrukken van de aanvragen die sinds 2009 zijn gedaan definitief worden verwijderd uit de database van de RAAS-en.
- 3e fase: moet voor 1 oktober 2012 zijn afgerond. In deze fase moeten ook de residusporen van versleutelde vingerafdrukken die op de harde schijven van de RAAS-en achter blijven worden verwijderd. Tevens moet een andere back-up systematiek worden ontwikkeld om ook de gegevens van de back-ups te kunnen verwijderen.
- Een belangrijk aandachtspunt is dat de wijzigingen in de RAAS-en die voor de verwijdering moeten worden doorgevoerd complex zijn. De continuïteit mag daarbij niet in het gevaar komen. Als de RAAS-en niet of niet goed werken komt namelijk het aanvraag- en uitgifteproces van de reisdocumenten in gevaar.

Onderzoek

- In het algemeen overleg van de Tweede Kamer 'normen veiligheidskenmerken biometrische gegevens in paspoorten en reisdocumenten' van 27 april 2011 heeft de Kamer aandacht gevraagd voor de uitkomsten van een rondetafelgesprek met deskundigen over biometrische data in paspoorten dat op 20 april 2011 heeft plaatsgevonden, en voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de invoering van digitale biometrische kenmerken in de reisdocumenten van de afgelopen jaren.
- Naar aanleiding van het algemeen overleg is in reactie door de minister van BZK aan de Kamer toegezegd dat er een onafhankelijk onderzoek zal worden verricht naar het verloop van de invoering van digitale biometrische kenmerken in de reisdocumenten en naar de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer in de periode 1998-2009.
- Het door de Tweede Kamer gevraagde onderzoek is gaande en wordt uitgevoerd door de heer. prof. mr. Roel Bekker (voormalig Secretaris-generaal VWS en programma-SG Vernieuwing Rijksdienst). De planning van de heer Bekker is erop gericht om het onderzoek uiterlijk in januari 2012 af te ronden.

Onderwerp	Online raadpleegbare reisdocumentenadministratie (ORRA)
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Burgerschap en Informatiebeleid /Programma Reisdocumenten

Beschrijving

- In juni 2009 is het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet aanvaard waarin zowel de opslag van de door de EU voorgeschreven biometrische kenmerken in de reisdocumentenadministratie wordt geregeld alsmede de vorming van een centrale online raadpleegbare reisdocumentenadministratie (ORRA).
- Redenen om voor te stellen om de huidige (meer dan 600) decentrale reisdocumentenadministraties (RAAS-en) te veranderen in 1 centrale administratie:
 - de huidige decentrale administraties zijn alleen direct raadpleegbaar voor de uitgevende instantie van de reisdocumenten waar die administratie staat. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) als uitgevende instantie bij een aanvraag van een noodpaspoort geen mogelijkheid heeft de aanvraagegevens van eerdere reisdocumenten rechtstreeks te raadplegen;
 - uitgevende instanties kunnen nu alleen via telefoon of fax vragen aan elkaar stellen over de aanvraag van een reisdocument. Contact via ambtenaren kan alleen tijdens kantooruren. Dat is een probleem voor de Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland, de uitgevende instanties in Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Caribisch Nederland en voor de Koninklijke Marechaussee;
 - het is wenselijk dat kan worden nagaan of er onder verschillende identiteiten een reisdocument is aangevraagd;
 - de reisdocumenten kunnen in Nederland alleen worden aangevraagd in de gemeente waar de aanvrager is ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De administratieve lasten voor de burger worden verminderd als burgers het reisdocument kunnen aanvragen bij de uitgevende instantie van eigen keuze. Dat kan alleen als elke uitgevende instantie online in de reisdocumentenadministratie de gegevens van eerdere aanvragen kan raadplegen.
- De vorming van de ORRA is, ook al is er daarvoor reeds een wettelijke basis voor gecreëerd in de Paspoortwet (de betreffende artikelen zijn nog niet in werking getreden), politiek en maatschappelijk omstreden.
- De minister van BZK heeft bij brief van 26 april 2011 aan de Tweede Kamer gemeld dat de vorming van een centrale online raadpleegbare reisdocumentenadministratie (ORRA) nog steeds nodig is. Dit is bevestigd in de brief van 16 november 2011. Nog niet is aangegeven wanneer en hoe de ORRA tot stand gaat komen. Aan de TK is aangegeven dat "het nog enige tijd zal duren voordat duidelijk is hoe de nieuwe reisdocumentenadministratie er uit komt te zien en werkzaam zal zijn".

Stand van zaken

- Met de minister van BZK is in juli 2011 afgesproken dat hij nog nadere informatie zal krijgen over de wijze waarop de ORRA gerealiseerd zou kunnen worden. Een mogelijkheid daarvoor is dat gefaseerd te doen, te beginnen met de realisatie van een decentraal deel dat de huidige decentrale reisdocumentenadministratie (RAAS) vervangt.

Aandachtspunten/actualiteit

- Er moet rekening worden gehouden met een vervanging van de huidige RAAS-en voor 1 januari 2016. Het huidige contract voor het onderhoud en de ondersteuning van de RAAS-en kan uiterlijk tot maart 2016 worden verlengd.

Onderwerp	Statuswijziging Nederlandse Identiteitskaart
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Burgerschap en Informatiebeleid/Identiteit

Beschrijving

- Bij brief van 19 mei 2011 heeft de Tweede Kamer meegedeeld dat de Paspoortwet wordt gewijzigd in verband met het besluit om de Nederlandse identiteitskaart (NIK) daarin niet meer de formele status van reisdocument toe te kennen (25764, nr. 48). Het opnemen van vingerafdrukken bij de aanvraag van de NIK kan dan beëindigd worden.
- Op 11 oktober 2011 heeft minister Donner in de Eerste Kamer gezegd dat hij hoopt om het wetsvoorstel in ieder geval voor het eind van dit jaar in de ministerraad aan de orde te hebben.
- Vervolgens is in de Eerste Kamer toegezegd dat er in de eerste helft van 2012 bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel zal liggen ter aanpassing van de Paspoortwet tot wijziging van de wettelijke status van de NIK, waarbij ook voorzien wordt in een meer definitieve regeling van het heffen van rechten voor de NIK (dit n.a.v. uitspraak van de Hoge Raad over gratis vertrekking van de NIK).
- Ook is toegezegd dat in het betreffende wetsvoorstel geregeld zal worden dat er geen vingerafdrukken meer worden opgenomen voor de opslag in de chip van de NIK.

Stand van zaken

- Het wetsvoorstel zal worden behandeld in de Rijksministerraad van 16 december.
- Belangrijk is dat op korte termijn beleidsbeslissingen worden genomen over:
 - Geldigheidsduur NIK al dan niet verhogen naar 10 jaar
 - Onbeperkte geldigheidsduur NIK voor personen van 75 jaar en ouder al dan niet regelen
 - Bekostiging NIK (en andere documenten) al dan niet uit algemene middelen
 - Hoogte van leges al dan niet regelen in de wet
 - Regeling NIK al dan niet in de Paspoortwet handhaven
 - Keuzes op terrein van aanbestedingsrechtelijke aspecten andere status NIK

Aandachtspunten/actualiteit

- Paspoorten en reisdocumenten liggen kennelijk een hoge politieke gevoeligheid
- Het tijdelijk regelen van de statuswijziging van de NIK maakt het mogelijk om de opname van vingerafdrukken bij de aanvraag van de NIK te beëindigen. In de Eerste Kamer hebben alleen de PVV, VVD, het CDA en de SGP voor het wetsvoorstel Regeling van een grondslag voor de heffing van rechten voor de NIK gestemd. De SGP heeft dit slechts gedaan na de toezegging dat deze regeling van tijdelijke aard is.

Onderwerp	Nullijn loonontwikkeling en herziening ABP-regeling
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Arbeidszaken Publieke Sector/afdeling Arbeidsvoorraarden en Overleg

Beschrijving

Nullijn loonontwikkeling

- Het vorige kabinet heeft in 2010 tot een nullijn voor overheid en onderwijs besloten.
- In het regeerakkoord is afgesproken dat het kabinet deze nullijn verlengt met een 2^e jaar.
- Het eerste jaar nullijn is verdisconteerd in de meerjarenraming welke de basis was voor het regeerakkoord. Het tweede jaar nullijn levert een additionele besparing op in 2011 € 790 miljoen, in 2012 € 810 miljoen, in 2013 € 830 miljoen, in 2014: € 860 miljoen en oplopend in 2015 tot € 870 miljoen.
- In een aantal sectoren is het kabinet zelf werkgever en onderhandelaar (Primair Onderwijs, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht en Rijk). In andere sectoren zijn er zelfstandige werkgeversorganisaties die onderhandelen (zoals VNG, IPO, VSNU, HBO-raad, VO-raad etc.).

Herziening pensioenregeling ABP

- Het ABP is het pensioenfonds voor de circa 1 miljoen medewerkers bij overheid en onderwijs. Het ABP betaalt op dit moment het pensioen van circa 0,45 miljoen gepensioneerden.
- Er zijn twee problemen met het ABP. Ten eerste is de dekkingsgraad te laag. Ten tweede dient de ABP-regeling te worden herzien in lijn met het Pensioenakkoord.
 - Door stijgende levensverwachting, de lage rente en lage beurskoersen had het fonds op 31 oktober 2011 slechts 93,8% dekking. Voor de ambitie van het ABP is een dekkingsgraad van ongeveer 135% nodig. Voor het herstelplan is een dekkingsgraad van 99,7% nodig eind 2011 en 104,3% eind 2013.
 - Afgelopen zomer is er een pensioenakkoord gesloten door de Stichting van de Arbeid in nauw overleg met SZW. Op basis van dit akkoord dient nu wetgeving te worden voorbereid voor verhoging van de pensioenleeftijd en voor aanpassing van onder meer de fiscale en toezichtskaders voor pensioenfondsen. Voorts dient nu op basis van dit akkoord per sector tussen de sociale partners te worden onderhandeld over een herziening van de pensioenregeling.

Stand van zaken

Nullijn loonontwikkeling

- De budgetten van betrokken organisaties zijn voor 2010 (1^e jaar nullijn) en vervolgens voor 2011 (2^e jaar nullijn) structureel verlaagd conform deze taakstellingen. Om afwenteling op de dienstverlening aan burgers te voorkomen is het vervolgens van belang om in de onderhandeling met de vakbonden daadwerkelijk tot de beoogde besparing te komen. Omdat ook bij de overheid sprake is van vrije CAO-onderhandelingen, lukt dit niet in elke sector. De facto is in veel sectoren de uitkomst dat er gedurende een bepaalde periode geen nieuw CAO is. Materieel wordt daarmee de nullijn gerealiseerd. Tegen die achtergrond hebben 8 van de 14 overheidssectoren op dit moment geen cao.
- Bovendien was in een aantal sectoren (o.a. Politie en Rijk) sprake van een afgesloten CAO dat doorliep tot begin 2011. Voor de mate waarin sectoren er niet in slagen deze besparing al in 2010 en 2011 te realiseren met een nullijn, rust op hen de verantwoordelijkheid deze besparing in de lonen te realiseren in de daaropvolgende jaren.
- Het verschilt per sector wanneer 2-jarige nullijn gerealiseerd is. Bij Defensie en het Primair Onderwijs is sinds begin 2010 geen loonsverhoging meer afgesproken. Deze sectoren hebben de 2 jaar nullijn per 1 januari 2012 gerealiseerd.

- Defensie heeft een onderhandelingsakkoord voor 2012 bereikt met per 1 maart 2012 een salarisontwikkeling van 1%. Defensie heeft hiervoor geen extra budget gekregen. Een beperkt deel van de kosten betalen ze door versoerbing van het sociaal flankerend beleid.
- Sector Rijk, Rechterlijke Macht, Politie, WO, Onderzoeksinstellingen, Gemeenten en Waterschappen realiseren per 1 januari 2013 een 2-jarige nullijn. Voortgezet Onderwijs per 1 augustus 2012, MBO per 1 april 2012, HBO en Provincies per 1 januari 2014 en UMC's per 1 augustus 2014.
- Er is een voorstel voor een loonwet opgesteld. De ministerraad heeft in juni jl. ingestemd met dit voorstel en vervolgens is, mede op verzoek van SZW, besloten dit vooralsnog achter de hand te houden. Indien wordt besloten dit voorstel verder in procedure te brengen, is de eerstvolgende stap overleg met de Raad voor het Overheidspersoneel (bonden en zelfstandige overheidswerkgevers). De verwachting is dat deze negatief oordelen over het wetsvoorstel.

Herziening pensioenregeling ABP

- Begin 2012 moet het ABP-bestuur besluiten of ze per 1 april 2012 de premie met 2% verhogen als gevolg van de te lage dekkingsgraad. Een dergelijke verhoging kost werkgevers en werknemers ongeveer 800 miljoen per jaar. Een dergelijk uitgavenverhoging is enkel te voorkomen als de vakbonden instemmen met een (al of niet tijdelijke) verlaging van de pensioenopbouw.
- Het ABP heeft net als de meeste andere pensioenfondsen 2 jaar geleden een herstelplan vastgesteld. Dit herstelplan wordt begin 2012 geëvalueerd. Het bestuur van het ABP (bonden en werkgevers) moeten voor 1 april besluiten over eventuele aanvullende maatregelen. Hierbij komt ook afstempen van pensioenen in beeld.
- SZW is wetgeving voor verhoging van de pensioenleeftijd en voor aanpassing van o.m. de fiscale en toezichtskaders voor pensioenfondsen. Een belangrijk deel hiervan zal op zijn vroegst in 2014 in werking treden.
- De onderhandelingen in de zogenaamde Pensioenkamer over een structurele herziening van de ABP-regeling zijn begin oktober gestart. De grootste vakbond (AbvaKabo) lijkt hierbij geen enkele haast te hebben.

Aandachtspunten/actualiteit

- In principe is bij de Voorjaarsnota weer budget beschikbaar voor een marktconforme loonontwikkeling (de 2 jaar nullijn zijn dan budgettair voorbij). Als het kabinet echter in het voorjaar toch tot nieuwe bezuinigingen moet besluiten, kan ook additionele bezuiniging op overheids- en onderwijspersoneel in beeld komen.
- Een extra jaar nullijn levert ongeveer € 800 miljoen op.
- Bij het uitblijven van een herziening van de ABP-regeling moet in 2012 en 2013 rekening worden gehouden met een stijging van de pensioenkosten van ca € 2 miljard.
- Als gevolg van een grote uittocht van overheids- en onderwijspersoneel zullen overheidswerkgevers in de periode 2015-2020 kampen met een krappe arbeidsmarkt.
- De bonden zien zich geconfronteerd met een stapeling aan slecht nieuws: geen marktconforme loonontwikkeling, versoerbing van pensioenen, verlies van werkgelegenheid en een beëindiging van de ambtelijke rechtspositie (initiatiefwetsvoorstel van Koser Kaya).

Onderwerp	Ambtelijke rechtspositie
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Arbeidszaken Publieke Sector/Project ambtelijke rechtspositie

Beschrijving

- Koşer Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) hebben een initiatiefvoorstel ingediend dat als doel heeft de rechtspositie van ambtenaren gelijk te trekken aan die van werknemers in de markt. Dit raakt alle overheidswerkgevers (Rijk, Gemeenten, Provincies, Politie, Waterschappen, Rechterlijke Macht, Defensie, Onderwijs, Onderzoeksinstellingen, UMC's en de ZBO's met een ambtelijke rechtspositie).
- In het regeerakkoord is afgesproken: 'Ambtenarenrecht wordt gelijkgetrokken met het arbeidsrecht. Voor de overgang van werk naar werk voor ambtenaren moeten dezelfde voorwaarden gelden als voor werknemers in de private sector' (p.43).
- Het voorstel is aangemeld voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer in week 50.

Stand van zaken

- Het kabinet heeft in de ministerraad afgesproken de benodigde aanpassingen te doen om het initiatief mogelijk te maken. Het kabinet heeft zich richting indieners en Kamer nog niet uitgesproken. De afstemming hierover heeft plaatsgevonden in de Raad voor Bestuur van 29 november en de ministerraad van 2 december 2011 aan de hand van een brief van de minister van BZK waarin de thema's worden benoemd waar het kabinet een andere visie heeft dan indieners:
 - Het initiatiefvoorstel introduceert volledige onderhandelingsvrijheid. De bijzondere aard van de overheid als werkgever verenigt zich niet met een totale vrijheid in en van collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. Additionele regels zijn nodig;
 - Het geformuleerde overgangsrecht gaat uit van een 'big bang' waarbij alle bestaande rechtspositieregelingen in één keer vervallen. Dit dwingt sociale partners vooraf nieuwe cao's te sluiten. Het proces van invoering wordt hiermee onder druk gezet. Bonden voelen zich door indieners in een achterstandspositie gebracht. Overgangsrecht waarbij sociale partners na invoering kunnen onderhandelen prevaleert;
 - Het initiatiefvoorstel zondert alleen militairen en rechtsprekende macht uit van de overgang. Het is wenselijk deze groep uit te breiden met het burgerpersoneel van defensie, de politie en de gehele sector rechterlijke macht. Bij de behandeling van de nieuwe politiewet hebben kamerleden Slob en Kuiken een motie ingediend waarin is uitgesproken dat politieambtenaren hun huidige rechtspositie zouden moeten behouden. Dat betekent dat zij zouden moeten worden uitgezonderd van het initiatiefvoorstel. De motie is aangenomen door de Kamer. De fracties van D66, VVD en CDA (laatste twee op procedurele gronden) hebben tegengestemd.

Aandachtspunten/actualiteit

- Het initiatiefvoorstel wordt in de Kamer en in het kabinet overwegend positief beoordeeld.
- Bonden zijn ongelukkig over de inhoud en het proces. Formeel hebben ze in beide geen rol omdat het geen kabinetsvoorstel, maar een initiatiefvoorstel is. Het roept bij hun vraag op hoe er recht wordt gedaan aan bestaande overlegverplichtingen en overeenstemmingsvereisten. Indieners stellen deze wettelijk buiten werking.
- Het initiatiefvoorstel gaat expliciet niet over de materiële arbeidsvoorwaarden. De minister van Financiën zou dit echter graag anders zien en ziet in het gekozen overgangsrecht van de indieners (ten onrechte) mogelijkheden. Het vermengen van de rol van wetgever en werkgever is niet alleen juridisch lastig, maar zet ook de verhoudingen met bonden nog verder onder druk.
- De minister van BZK is verantwoordelijk voor omvangrijke nadere regelgeving (circa 600 wetten).

- De update van een eerdere kosten-batenanalyse laat zien dat er naast substantiële kosten voor de implementatie, ook baten zijn. De kosten zijn begroot op € 56 à € 198 miljoen (eenmalig) en de baten op € 7 à € 23 miljoen per jaar. De aannames van de onderzoekers zijn met veel onzekerheden omgeven en geen van de kosten zijn op dit moment in de begroting gedekt.

Onderwerp	Arbeidsmarktpositie overheden
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Arbeidszaken Publieke Sector/programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur

Beschrijving

- De bezuinigingen op het openbaar bestuur leiden tot boventalligheid van personeel. Op termijn zullen er ook personeelstekorten gaan ontstaan door verkrapping van de arbeidsmarkt en door de vergrijsde samenstelling van het personeel nu. Door pensioenering en reguliere uitstroom vertrekken 7 van de 10 medewerkers bij de overheid tussen nu en 2020.
- De opgave voor de overheid als werkgever is voldoende personeel aan te trekken en een sluipend kwaliteitsverlies te voorkomen door de zwakke arbeidsmarktpositie die de overheid heeft. Vanwege de financiële situatie zijn overheidswerkgevers hierbij niet in de positie hun probleem op te lossen door de salarissen fors te verhogen.
- Als we niets doen, zullen personeeloverschotten blijven bestaan naast tekorten. De juiste mensen komen niet op de juiste plekken. Er vindt onvoldoende nieuwe instroom (en doorstroom) van jonge mensen plaats en vernieuwing blijft uit. Ingeboekte besparingen worden niet ten volle gerealiseerd, maar wat misschien erger is: een slechtere in plaats van een betere overheid is het resultaat. De uitdaging is om ondanks bezuinigingen goed te presteren en ook in de toekomst een aantrekkelijke werkgever te zijn én te blijven, die talenten weet te boeien en binden. Dat vraagt om het anders organiseren van werk en het investeren in mensen.
- Tegen die achtergrond is een programma gevormd "Beter Werken in het Openbaar Bestuur" dat zich op drie zaken richt:
 - Oplossen acute problematiek en bevordering arbeidsmobiliteit. Juist nu, nu overschotten en tekorten op de arbeidsmarkt naast elkaar voorkomen, loont het om te investeren in de totstandkoming van regionale arrangementen (bijvoorbeeld detacheringconstructies, omscholingsregelingen, etc.) en van-werk-naar-werk-netwerken.
 - Voorkomen toekomstige tekorten en flexibiliseren arbeidsinzet. Om op lange termijn aantrekkelijk te zijn als werkgever moeten partijen nu investeren in vernieuwing van arbeidsrelaties. Meer flexibele organisatie, andere CAO's
 - Verhoging arbeidsproductiviteit en meer ruimte voor de professional. Tegen de achtergrond van arbeidsmarktkrapte en bezuinigingen is een productiviteitsvergroting noodzakelijk. Diverse gemeenten, waterschappen en uitvoeringsorganisaties zijn al heel innovatief bezig. In totaliteit blijft de groei van de arbeidsproductiviteit echter achter op de markt.

Stand van zaken

- Het programma is in september 2011 van start gegaan.
- Voor de versterking van de arbeidsmarktpositie van overheden wordt vooral inzet gevraagd van verschillende overheidswerkgevers. Er is daarom een programmaraad ingesteld met de ambtelijk eindverantwoordelijken van gemeenten, provincies, ZBO's, waterschappen en ministeries. Deze groep is een gezamenlijke aanpak aan het formuleren.

Aandachtspunten/actualiteit

- Bij de begrotingsbehandeling is de motie Schouw aangenomen waarbij het kabinet wordt opgeroepen doelstellingen te formuleren voor een evenwicht en duurzaamheidspersoneelsbeleid om uitstroom van jongeren te voorkomen.
- Op 17 januari 2012 vindt een conferentie met bestuurders plaats over de arbeidsmarktstrategie van de overheden. Deze conferentie wordt door de minister van BZK geopend.

Onderwerp	Wetsvoorstel Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Arbeidszaken Publieke Sector/project normeringsbeleid

Beschrijving

- De regering besteedt al geruime tijd aandacht aan de topinkomens door oproepen tot matiging en zelfregulering, uitvoeren van systematisch onderzoek sinds 2002. Commissie Dijkstal heeft in 2004 gerapporteerd dat het salaris van bewindslieden 30% achterloopt op topambtenaren en adviseerde het ministersalaris met 50% (30% ineens en 20% later) te verhogen. Het kabinet nam het advies aanvankelijk over maar vanwege de economische crisis is het ministersalaris niet verhoogd. De maximumnorm beperkt gebleven tot 130% van het ministersalaris. Sinds 2006 is openbaarheid wettelijk verplicht (Wet openbaarheid uit publiek gefinancierde topinkomens, Wopt).
- Het beleidsdoel is dat de top ordentelijk beloond wordt: evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant. Rekening houdend met de realiteit op de arbeidsmarkt.
- De jarenlange systematische aandacht heeft succes. Sectoren die eerder zich niet aan de eigen vrijwillige codes hielden, zorg en corporaties, maken daar nu serieus werk van. Deze wet is het sluitstuk en biedt de regering bevoegdheden in te grijpen. Dit is bedoeld als laatste redmiddel voor die organisaties / bestuurders die zich echt niet willen matigen.

Stand van zaken

De wet biedt mogelijkheid tot maatwerk omdat het geheel van de publieke en semipublieke sector geen homogeen geheel is. De WNT kent drie regimes:

- **Zwaar:** bezoldigingsmaximum (totaal €223.666), opgebouwd uit €187.340 bruto salaris (130% ministersalaris) + €7.559 onkosten + €28.767 pensioen voor overheden en semipubliek dicht bij overheid zoals de corporaties. De ministerraad kan in dit regime uitzondering toestaan. De luchtverkeersbeveiliging bijvoorbeeld, waarvan de arbeidsvoorraarden in internationaal competitie bepaald worden komt hiervoor in aanmerking.
- **Midden:** sectorale bezoldigingsnorm, voorstel van de sector, jaarlijks vastgesteld door minister. Is de sectorale norm eenmaal vastgesteld kan niet worden afgeweken. De zorgsector is hier de belangrijkste sector
- **Licht:** enkel openbaarmaking van alle beloningen ongeacht hoogte van topfunctionarissen en van overige medewerkers voor zover boven norm van €223.666. (nb openbaarmaking geldt voor alle drie regimes). Hieronder vallen de zorgverzekeraars enloodswezen.

Aandachtspunten/actualiteit

Belangrijkste kwesties in kamerdebat:

- Het wetsvoorstel is 6 december 2011 met algemene stemmen aangenomen. Daarbij zijn acht amendementen en twee moties aangenomen. In de Ministerraad van 9 december is de vraag gesteld in hoeverre het wetsvoorstel door een aantal amendementen strijdig is met Europese verdragen, hierdoor niet meer goed uitvoerbaar is en mogelijk gedreigd moet worden met intrekken van het Wetsvoorstel. Specifiek zijn hierbij de amendementen rond zorgverzekeraars en algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) genoemd. In de MR van 16 december wordt een nota voorgelegd waarin wordt ingegaan op deze vraag.
- Belangrijkste amendementen zijn: verplaatsen van de zorgsector van het middelste naar het zwaarste regime en verplaatsen van zorgverzekeraars naar het lichtste naar het middelste regime, het onderbrengen van de ANBI's onder het zwaarste regime van de WNT en het verbieden van prestatiebeloning (bonussen).

Onderwerp	Agressie tegen hulpverleners en ambtenaren
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Arbeidszaken Publieke Sector/programma Veilige Publieke Taak

Beschrijving

- In 2007 is een programma Veilige Publieke Taak gevormd om agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak te verminderen. In 2007 bedroeg het Het percentage slachtoffers onder werknemers met een publieke taak 66%. Het gaat hierbij ondermeer om medewerkers van sociale diensten, politie, brandweer, ambulances, openbaar vervoer, deurwaarders, onderwijzers, woningcorporaties en zorginstellingen. Op verzoek van de Tweede Kamer richt het zich ook op agressie tegen burgemeesters en andere politieke ambtsdragers.
- Uit analyse blijkt dat een deel van de agressie beïnvloedbaar is door werkgever, werknemers en openbaar bestuur. Op basis daarvan is als doelstelling geformuleerd een reductie van de agressie tot 51% van de werknemers met een publieke taak.
- Het programma kent drie hoofdlijnen:
 - Stellen van grenzen (norm);
 - Het aanpakken van de daders;
 - Het ondersteunen van werkgevers.

Stand van zaken

- Het programma heeft geleid tot "Eenduidige Landelijke Afspraken" met politie en OM hoe die meldingen van agressie tegen werknemers met een publieke taak oppakken. De afspraken hebben betrekking op prioriteit bij opsporing en vervolging, toepassing van snelrecht en supersnelrecht, de hoogte van de strafmaat, het voegen van schaden in de rechtszaak en de communicatie na uitspraak.
- Met werkgevers zijn afspraken gemaakt over 8 maatregelen die werkgevers gaan nemen om agressie te voorkomen en hoe te handelen als een werknemer agressie heeft onder vonden. Het gaat hierbij o.a. om vooraf communiceren van een duidelijke norm, training van personeel, altijd aangifte doen en altijd een reactie naar de dader.
- De naleving van deze afspraken en de effecten worden jaarlijks gemonitord. De recente meting laat zien dat de aanpak zijn vruchten begint af te werpen. Het percentage slachtoffers onder werknemers met een publieke taak is gedaald van 66% in 2007 tot 59% in 2011. Fysieke agressie is het meest gedaald.

Aandachtspunten/actualiteit

- Het streefcijfer van 51% is nog niet gehaald. Het kabinet heeft daarom besloten programma Veilige Publieke Taak (VPT) te verlengen. De aanpak wordt daarbij langs de volgende lijnen geïntensiveerd:
 - Meer aangifte en maatregelen om de pakkans na aangifte te vergroten.
 - Een versterking van de samenwerking in de regio. Het zijn vaak dezelfde daders in een stad of regio die op school, in het OV als in de publieke ruimte agressief zijn. Door samenwerking kan gerichter opgetreden worden.
 - Werkgevers met bovengemiddeld veel agressie worden ondersteund in hun aanpak. Bij UWV heeft deze aanpak tot een forse daling geleid.
 - Meer aandacht voor de jeugd: 75% van de daders is jong. Samen met bureau Halt wordt hier een specifiek aanpak voor opgezet.
 - Versterken van de preventie maatregelen.
- De minister van BZK is verantwoordelijk voor het programma. De minister van V&J zet zich zeer in voor het programma. Minister Donner en minister Opstelten hebben in maart 2011 geconcludeerd dat de samenwerking goed loopt en geen herziening van de verantwoordelijkheden nodig is.

Onderwerp	Klokkenluiders
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Arbeidszaken Publieke Sector/afdeling Arbeidsrecht, Integriteit en Kennismanagement

Beschrijving

- De evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector (2008) is de basis geweest voor een aantal maatregelen ter verbetering van het klokkenluidersbeleid.
- Op basis hiervan zijn klokkenluidersregelingen in de publieke sector substantieel aangepast om het opsporen van misstanden te bevorderen en een betere (rechts)bescherming van klokkenluiders in de publieke sector te bereiken.
- Een van de aanbevelingen luidde om ook te starten met het opzetten van een steunpunt klokkenluiden voor de publieke én de private sector, naar het succesvolle voorbeeld van de Britse non-gouvernementele organisatie Public Concern at Work.
- Dit heeft geresulteerd in het Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden (Stb. 3 oktober 2011, 427), dat bij Koninklijk Besluit in werking zal treden. Deze tijdelijke Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), die mede namens de Minister van SZW tot stand kwam, wordt na twee jaar geëvalueerd en dan zal wetgeving volgen waarin de advies- en verwijfsfunctie wettelijk verankerd wordt.

Stand van zaken

- In een algemeen overleg op 9 november 2011 hebben minister en Kamer gesproken over het Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden. Men ziet het als een eerste stap. Een meerderheid steunt het om die reden.
- Breed binnen de Kamer heerst de opvatting dat er meer moet gebeuren met name in de private sector.
- SP, PvdA en GL, maar mogelijk ook andere partijen willen dat de op te richten klokkenluidersvoorziening ook *onderzoek* zal verrichten naar vermoedens van misstanden.
- De Minister van BZK heeft in een brief van 11 november 2011 aangegeven 1. eerst het Tijdelijk besluit bij Koninklijk Besluit in werking te doen treden; 2. vervolgens zorg te dragen voor wettelijke verankering van de advies- en verwijfsfunctie, waarbij tevens duidelijk is dat dit niet het enige te regelen onderwerp zal zijn en 3. uiteraard constructief mee te denken over mogelijke initiatieven vanuit de Kamer.
- Op dit moment wordt gewerkt aan het zo snel mogelijk van start kunnen laten gaan van de Commissie advies en verwijspunt klokkenluiden (eerste kwartaal 2012).
- Dat betekent dat wordt gewerkt aan de samenstelling van de Commissie en aan de mogelijke toekomstige inhuizing van de Commissie bij de Nationale ombudsman.

Aandachtspunten/actualiteit

- Binnenkort zal Van Raak (SP) een initiatiefwetsvoorstel 'Huis voor klokkenluiders' indienen. Met dit initiatief zal dus sprake zijn van een parallel traject naast het AMvB-traject van de regering dat ook in wetgeving zal moeten uitmonden. Dat initiatief bevat vier voorzieningen: 1. een onafhankelijk meldpunt; 2. een onafhankelijke onderzoeksfunctie; 3. rechtsbescherming en 4. hulp met o.a. juridische en financiële bijstand. Het initiatief brengt het 'Huis voor klokkenluiders' onder bij de Nationale ombudsman. Doelgroep hiervan zijn alle 8 miljoen werknemers in Nederland.
- Een tweede aandachtspunt betreft de toekomst van de Commissie integriteit overheid (CIO). Deze commissie heeft een kleinere doelgroep: de 250.000 werknemers bij het Rijk, Politie en Defensie. Deze commissie is het extern meldpunt dat op grond van de klokkenluidersregeling onderzoek kan doen naar meldingen van vermoedens van misstanden. De CIO voldoet niet aan de verwachtingen. Aan de Kamer is gemeld dat de CIO zal worden vervangen. Bezien wordt hoe te komen tot één meldpunt integriteitsschendingen overheid met onderzoeksbevoegdheid. Dit komt in een apart traject aan de orde.

Onderwerp	Toekomstvisie Koninkrijksrelaties
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Koninkrijksrelaties/Koninkrijksverhoudingen

Beschrijving

- Op 15 juli 2011 is de notitie De Toekomstvisie van het Koninkrijk aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Hierin wordt de visie van het kabinet op de toekomst van het Koninkrijk uiteengezet.
- Minister Donner heeft tijdens de debatten op 5 en 11 oktober 2011 op aandringen van de Tweede Kamer (VVD) toegezegd te komen met een nadere precisering van de visie en de Kamer te informeren over de stappen die sinds 15 juli 2011 zijn gezet om nadere invulling te teven aan deze visie.
- De regering van Aruba heeft eveneens een toekomstvisie opgesteld.
- Curaçao en Sint Maarten hebben ervoor gekozen prioriteit te geven aan de opbouw van de nieuwe landen en in een later stadium te komen met een eigen toekomstvisie.

Stand van zaken

- Op dit moment is een brief voor de Tweede Kamer in voorbereiding waarin aan deze toezegging wordt voldaan.

In deze brief wordt ingegaan op:

- In de brief wordt het Nederlandse belang beschreven aanwezig te zijn in de regio vanwege de opkomende markten in Midden- en Latijns-Amerika. De mogelijkheid benutten om de Nederlandse Cariben zich te laten ontwikkelen tot schakel of springplank voor Nederlandse en Europese bedrijven die actief willen opereren in dit deel van de wereld. De Nederlandse Cariben als 'hub' voor Europese ondernemers in de Caraïbische regio.
- Op 27 oktober 2011 hebben minister-president Eman en minister Donner een samenwerkingsprotocol getekend waarin Aruba en Nederland hebben uitgesproken op verschillende onderdelen nauwer te willen samenwerken.
- In het protocol gaat het om de volgende onderwerpen: samenwerking op het gebied van handel en economie; het versterken van de banden tussen de Europese Unie en de Landen en Gebieden Overzees; Bestuurlijke vernieuwing; Openbare financiën; Onderwijs, Cultuur, Wetenschap en Emancipatie; Zorg; Politie; Milieu (Natuur); Sédule; Douane; Zee- en luchtvaart.

Aandachtspunten/actualiteit

- Op 14 december 2011, na afloop van het officiële deel van de Koninkrijksconferentie worden door minister-president Aruba en minister BZK de instellingsbesluiten van de werkgroepen getekend die naar aanleiding van het samenwerkingsprotocol zijn opgesteld.

Onderwerp	Caribisch Nederland
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Koninkrijksrelaties/FEV

Beschrijving

Sinds 10-10-2010 zijn Bonaire, St. Eustatius en Saba als openbare lichamen onderdeel van het Nederlands staatsbestel. Alle bewindspersonen zijn (eind)verantwoordelijk voor hun respectieve beleidsdossiers op de eilanden.

Stand van zaken

Er doen zich op de drie eilanden verschillende problemen voor. Het gaat zowel om invoeringsproblematiek (ook uitvoeringsorganisaties moeten wennen) als om onvoorziene/ongewenste effecten die moeten worden gecorrigeerd. Belangrijkste dossiers: fiscaal stelsel (koopkracht), sociaal-economische zaken, gezondheidszorg, veiligheid en financiën van de drie eilandbesturen.

Aandachtspunten/actualiteit

- De Tweede Kamer blijft druk uitoefenen op minister van BZK om een rijksbrede coördinerende rol te spelen. De minister wil echter in de Kamer niet verantwoordelijk worden gehouden voor het beleid waarvoor andere bewindspersonen verantwoordelijk zijn.
- Wel speelt de minister een coördinerende rol richting de eilandbesturen en stuurt aan op een voortvarende aanpak van de departementen en een goede samenwerking met de eilandbesturen.
- Veel discussies met de Kamer als ook schriftelijke Kamervragen gaan om concrete en vaak individuele ("schrijnende") gevallen. De grootste uitdaging is om bestaande problemen op te lossen zonder op basis van casuïstiek alleen te komen tot eventuele oplossingen.
- De minister heeft onlangs een uitgebreide reactie gegeven op een notitie van Kamerlid Ortega-Martijn. Hierin worden veel misvattingen rechtgezet.
- In opdracht van de Rijksvertegenwoordiger is onlangs een belevingsonderzoek uitgevoerd. Algemene beeld: er zijn evenveel mensen positief als negatief over de nieuwe status als onderdeel van Nederland, de meerderheid kijkt met vertrouwen naar de toekomst.
- In december zal de Rijksvertegenwoordiger een nieuwe (voortgangs)rapportage sturen aan minister Donner. De afspraak is dat deze worden doorgeleid naar de Kamer.
- Op korte termijn is de benoeming van een nieuwe gezaghebber op Bonaire aan de orde (een besluit van de ministerraad).

Onderwerp	Aruba
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Koninkrijksrelaties/Vertegenwoordiging van Nederland in Oranjestad, Aruba

Aandachtspunten/actualiteit

Koninkrijksrelaties

- Samenwerkingsconvenant: een nadere uitwerking. Op 27 oktober 2011 hebben minister Donner en minister-president Eman het Samenwerkingsprotocol Aruba-Nederland ondertekend. Arubaanse en Nederlandse departementen zullen de afspraken uit het convenant bilateraal uitwerken.
- WODC rapport: implementatie aanbevelingen. Op 26 september 2011 is het WODC rapport aangeboden aan de Arubaanse Staten en de Eerste en Tweede Kamer. Zowel in de begeleidende brief van minister Donner en minister-president Eman bij het rapport als in het samenwerkingsconvenant van 27 oktober staat vermeld dat Aruba, in samenwerking met Nederland, opvolging geeft aan de aanbevelingen uit het rapport.
- Sociale Vormingsplicht. Half november is het sociale vormingsplicht-traject van start gegaan in Aruba. Afgesproken is dat Aruba documenten overlegt waaruit blijkt dat het ministerie van Defensie akkoord gaat met het traject en dat er voldoende juridisch kader is. Zodra Aruba aan deze verplichting heeft voldaan, moeten Nederland en Aruba afspraken maken over het uitbetalen van Euro 3 miljoen die Nederland heeft toegezegd als startkapitaal voor het opzetten van het sociale vormingstraject. Na het regelen van de betaling is Nederland verantwoordelijk voor de beoordeling van de voortgangsrapportages en de verantwoording van het project.
- Walradars. Bij brief van 13 december 2010 heeft minister Donner, in navolging van een eerdere toezegging van staatssecretaris Bijleveld, de Arubaanse regering aangeboden om twee walradars tegen betaling van Euro 50.000 over te nemen en te laten vernietigen. BZK betaalt voor de walradars en het ministerie van Defensie gaat tot vernietiging van de walradars over, zodra de Arubaanse regering heeft aangetoond dat zij alle rekeningen die nog openstaan ten aanzien van de walradars heeft betaald.

Samenwerkingsbeleid

FDA.

- Ook dit jaar zal VNO zich samen met KR in het dossier FDA bezighouden met de beoordeling van de begroting, voortgangsrapportage en verantwoording FDA. De managementovereenkomst en de beheersovereenkomst moeten worden getekend en de statuten moeten worden gewijzigd. Op dit moment is de einddatum van de statuten van het FDA een punt van discussie. Aruba wil de statuten tot en met 2017 van kracht laten zijn; BZK tot 2015.
- De achtergrond van ons standpunt is dat de FDA programmering in 2009 zou eindigen. Het eindmoment is in 2009 met vijf jaar uitgesteld.
- Conform de toezegging aan de Tweede Kamer gaat BZK er vanuit dat Aruba en Nederland in 2015 de subsidies vaststellen en een eindevaluatie doen. Voor BZK is dat ook het moment om de statutaire betrokkenheid van Nederland bij het FDA te beëindigen.

Onderwerp	Curaçao
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Koninkrijksrelaties/Vertegenwoordiging van Nederland in Willemstad, Curaçao

Aandachtspunten/actualiteit

Koninkrijksverhoudingen:

Plannen van Aanpak

In het najaar 2012 moeten de Plannen van Aanpak voor de politie en de gevangenis uitgevoerd zijn. De kans dat dit slaagt is gering. De uitvoering loopt achter. De voortgangscie heeft vertraging opgelopen. Van belang dat dit proces nauwkeurig gevolgd wordt en dat tijdig gesignalerd wordt waar problemen kunnen ontstaan en mogelijk het overleg (de interventie) gezocht moet worden. Er is overigens een verlenging van twee jaar mogelijk. De 1e voortgangsrapportage is inmiddels aangeboden en wordt op 13 december in een ministerieel overleg besproken.

Integriteit/Nasleep Rosenmöller:

Met de uitkomst van het rapport Rosenmöller, de parlementaire debatten daarover, en de discussie erover tussen de RMR en Curacao staat de integriteit van bestuur op Curacao voor de komende periode op de agenda. Het proces zal het komende jaar nauwkeurig gevolgd moeten worden. Dit om het land te ondersteunen in zijn eigen acties om veranderingen te bewerkstelligen en ook om de in het statuut vastgelegde verantwoordelijkheid van het Koninkrijk invulling te kunnen geven. De Vertegenwoordiging kan een rol spelen in het verbeteren van de relatie tussen Curaçao en Nederland.

Op 8 december heeft er een debat in de Tweede Kamer plaatsgevonden. Door de Kamer is een VAO aangevraagd, waarvan de datum nog niet bekend is. De Kamer stelt zich op het standpunt dat integriteit van bewindspersonen in het onderzoek meegenomen moet worden.

Koninkrijksrelaties:

Het convenant dat met Aruba is gesloten kan een inspiratiebron zijn voor de samenwerking met Curaçao. Het is de moeite waard om te verkennen op welke vlakken Curaçao bilateraal zou willen samenwerken met Nederland. En andersom: waar NL zou willen samenwerken met Curaçao. Hoeft niet exclusief de overheid te betreffen. Een goede mogelijkheid om naast de meer staatkundige - en dus zwaardere – issues nieuwe invulling te geven aan de partnergedachte in het Koninkrijk.

Samenwerkingsbeleid:

Programma's

In 2012 zullen de samenwerkingsprogramma's volop in uitvoering zijn (daadwerkelijke eind van de uitvoering van het samenwerkingsbeleid is eind 2014). 2012 is het laatste jaar waarin BZK stortingen doet richting SONA. Het komend jaar wordt bepalend voor het wel of niet goed kunnen afronden van de programma's/projecten uiterlijk eind 2014. Belangrijke aandachtspunten zijn: vaststellen en adequaat uitvoeren van Actieplannen voor OJSP en IVB, adequate aansturing en uitvoering SEI, adequate uitvoering laatste projecten Plan Veiligheid (met name ICT), het toewijzen van het resterende budget Overig (ANG 8 miljoen) aan een van de programma's. Een belangrijk project dat specifieke aandacht verdient in dit kader is de Toekomstvisie op de Isla raffinaderij.

SONA

Uiterlijk 27 juli 2012 moet de nieuwe beheersovereenkomst met SONA getekend zijn (er wordt naar gestreefd dit begin 2012 af te ronden). Tegelijkertijd zal ook de managementovereenkomst tussen SONA en de uitvoerder (USONA) rond moeten zijn.

De komende maand zal de aandacht met name uitgaan naar het borgen van de rol van en relatie met SONA richting BZK op een wijze die voldoende rekening houdt met de verantwoordelijkheid van de minister voor de fondsen die SONA 'wegzet'.

Onderwerp	Stand van Zaken Sint Maarten
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Koninkrijksrelaties/Vertegenwoordiging van Nederland in Philipsburg, Sint-Maarten

Stand van zaken

Samenwerkingsbeleid

De samenwerkingsprogramma's op het terrein van bestuur, onderwijs en sociaal economische initiatieven bevinden zich alle drie in de uitvoeringsfase. Er vindt halfjaarlijks bestuurlijk overleg en tussentijds ambtelijk overleg plaats over de voortgang van de programma's. De afbouw van de samenwerkingsmiddelen is een feit. In het kader van het waarborgen van de duurzaamheid van de ontwikkelingen die met de programma's in gang zijn gezet, is Sint Maarten verzocht om in zijn voortgangsrapportages inzicht te geven in hoe de beleidsdoelen van de programma's zich verhouden tot het reguliere beleid van Sint Maarten (na 2012).

Ook de financiering van AMFO door Nederland zal in 2012 worden beëindigd. Momenteel denkt Sint Maarten zelf na over de financiële toekomst van de NGO's die momenteel door AMFO worden ondersteund.

Uitvoering en afronding PVNA

De laatste 6 projectvoorstellen binnen het PVNA zijn door Sint Maarten ingediend en worden momenteel beoordeeld. Op het gebied van de ICT-samenwerking en het politieonderwijs verschillen Sint Maarten en Nederland van opvatting.

Ondersteuning rechtshandhaving

Nederland blijft de rechtshandhaving op Sint Maarten ondersteunen. Het gaat daarbij om financiële/personele ondersteuning en het leveren van specifieke diensten/expertise. De volgende organisaties worden door Nederland in verschillende vormen geleverd of ondersteund: het OM (Nederland levert OvJ's), Rechterlijke macht (Nederland levert rechters), Politiekorps (Nederland helpt bij de werving van politieagenten die op grond van de meerkostenregeling in lokale dienst treden), Kustwacht (is een Koninkrijksaangelegenheid), KMAR (Nederland betaalt en regelt de inzet van de KMAR) , RST (Nederland organiseert en finanziert het RST), Veiligheidsdienst Sint Maarten (Nederland finanziert de opbouw van de dienst en levert de kwartiermaker).

Uitvoering plannen van aanpak en ministerieel overleg

De plannen van aanpak die vallen onder de AMvRB zijn in uitvoering. De voortgangscommissie heeft inmiddels de 4^e voortgangsrapportage afgerond. N.a.v. de eerste drie rapportage hebben er twee ministeriële overleggen op Sint Maarten plaatsgevonden en is het derde ministeriële overleg schriftelijk afgedaan. Inhoudelijk is er op het merendeel van terreinen die onder de AMvRB zijn gebracht sprake van aantoonbare voortgang. De grootste zorg zit bij Justitie: opbouw van het politiekorps en de detentiecapaciteit.

Financiën

De begroting 2011 van Sint Maarten is moeizaam tot stand gekomen. Een concept-begroting 2012 ligt ter beoordeling bij het CFT.

Er is nog steeds een discussie gaande over de betalingsachterstanden van Sint Maarten. Voor nieuw personeel dat wordt ingezet op terreinen die onder de plannen van aanpak vallen kan Sint Maarten gebruik maken van de meerkostenregeling.

Onderwerp	Koninkrijksconferentie dd 14 december 2011
DG/Directie/Afdeling	Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Koninkrijksrelaties

Beschrijving

- De Koninkrijksconferentie berust op het besluit van de Politieke Stuurgroep Staatkundige Veranderingen van 7 september 2010 om elk jaar ten minste een Koninkrijksconferentie te organiseren waarin de verhouding tussen het Koninkrijk en de landen en hun onderlinge samenwerking worden besproken.
- De conferentie vindt plaats in het Hilton in Den Haag op 14 december 2011 en wordt voorgezeten door vice-premier Verhagen vanwege verhindering van de Minister-president. De delegatie van Nederland wordt geleid door Minister van BZK.
- In een ambtelijke regiegroep is de conceptagenda van de conferentie vastgesteld. Er zijn inmiddels werkgroepen met ambtelijke vertegenwoordigers van de landen geformeerd die de afzonderlijke onderwerpen voorbereiden. De door de werkgroepen geproduceerde finale documenten vormen de achterliggende stukken van de onderwerpen die in de conferentie aan de orde komen en de basis voor de voor te bereiden conceptconclusies.
- Tijdens de conferentie wordt eveneens een aantal samenwerkings- en instellingsbesluiten voor werkgroepen die de komende tijd op verschillende beleidsterreinen voorbereidingen zullen treffen door de landen ondertekend

Aandachtspunten/actualiteit

- De agenda van de koninkrijksconferentie wordt op dit moment voorbereid. Uitgebreidere toelichting en annotatie volgen via de lijn.

Onderwerp	Bouwregelgeving
DG/Directie/Afdeling	WBI/Woningbouw

Beschrijving

Vermindering en vereenvoudiging van de bouwregelgeving met behoud van veiligheid en kwaliteit. Het bestaat uit drie stappen.

1. Stroomlijning van het huidige Bouwbesluit en integratie Gebruiksvoorschriften
2. In het regeerakkoord 2010 staat dat de adviezen van de Commissie Dekker "Privaat wat kan, publiek wat moet" (2008) worden uitgevoerd. Hierin wordt een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot: het moderniseren en vereenvoudigen van het stelsel van bouwgerelateerde voorschriften, de verbetering van de toepassing van regelgeving, en het geven van een integrale verantwoordelijkheid aan private partijen voor de kwaliteitsborging tijdens het gehele bouwproces.
3. Aan de Tweede Kamer is een fundamentele bezinning van de bouwregelgeving toegezegd. Dit naar aanleiding van signalen vanuit de praktijk en wensen vanuit het kabinet/de Kamer (terugleggen verantwoordelijkheid van overheid naar burgers en bedrijfsleven)

Stand van zaken

- Het Bouwbesluit 2012 zal op 1 april 2012 in werking treden. Het nieuwe Bouwbesluit maakt de technische eisen leesbaarder, eenvoudiger en leidt tot ca. 30% minder regels. Eind november is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd inzake de manier hoe om te gaan met de ingediende moties rondom het nieuwe bouwbesluit. Op 20 december 2011 heeft de Tweede Kamer een AO Bouwbesluit gepland.
- Beleidsbrief aan de Tweede Kamer waarin ingegaan op welke wijze de adviezen van de Commissie Dekker in relatie tot de fundamentele herziening worden uitgevoerd, aan de Tweede Kamer gezonden in de week van 12 december 2011. Rond de zomer 2012 dient dit zijn beslag te krijgen in een wetsvoorstel.
- Het ministerie van I&M is bezig met een operatie "Eenvoudig Beter" waarmee het omgevingsrecht wordt gestroomlijnd. Er is een samenhang met het bouwbesluit.

Aandachtspunten/actualiteit

- Er loopt een discussie omtrent het gratis beschikbaar stellen van alle NEN-normen waaronder degene waar het Bouwbesluit naar verwijst.

Onderwerp	Woningbouw en stedelijke vernieuwing
DG/Directie/Afdeling	WBI/Woningbouw

Beschrijving

- Voor 2011 lopen de prognoses exclusief productie anderszins uiteen van 62.000 (TNO) tot 64.000 (EIB). Volgens de prognoses van TNO en EIB worden de niveaus voor de crisis op zijn vroegst in 2015 weer bereikt.
- Als gevolg van de toename van het aantal huishoudens zijn tot 2020 nog circa 500.000 woningen nodig (vooral in de Randstad en dan m.n. rond Amsterdam en Utrecht).
- Het kabinet wil dat er meer ruimte komt voor wonen (kleinschalige locaties, natuurlijke groei), ook in het Groene Hart. En meer ruimte voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap, meegroei-, mantelzorg- en meergeneratiewoningen.
- Afgesproken is dat VNG, IPO samen met het rijk een visie opstellen over de stedelijke vernieuwing na 2014 met daarin de opgave, de aanpak en de rolverdeling (vanaf 2014 is er geen rijks geld meer voor stedelijke vernieuwing)

Stand van zaken

- Conform de bestuursafspraken maakt het kabinet (geactualiseerde) woningbouw-afspraken in de Noord- en Zuidvleugel (in MIRT-verband) en daartoe participeert WBI in diverse regionale trajecten, die hiervoor de onderbouwing leveren
- Het kabinet stimuleert de woningbouw door particulier opdrachtgeverschap (inzet expertteam, onder leiding van Roelof Bleeker) en door het bouwen op kleine locaties te bevorderen, alsmede door uitvoering te geven aan de adviezen van de commissie Dekker (zie bij bouwregelgeving) en het permanent maken van de crisis- en herstelwet.
- Aanvullend wordt de transformatieaanpak van leegstaande kantoren geïntensiveerd (Tweede Kamer brief 11 oktober 2011; inzet expertteam). Streven is het expertteam kantoreentransformatie in het voorjaar 2012 operationeel te hebben.
- Het kabinet werkt aan een evaluatie van het pakket aan stimuleringsmaatregelen met betrekking tot de woningbouw. Over de uitkomsten hiervan zal de Tweede Kamer in december worden geïnformeerd.
- Grondbeleid: De crisis confrontereert vooral gemeenten die actief op de grondmarkt hebben geopereerd met oplopende tekorten bij de grondbedrijven. Dit blijkt uit het rapport van Deloitte. De meeste gemeenten kunnen dit opvangen uit opgebouwde reserves, sommige gemeenten zullen extra voorzieningen moeten treffen. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor hun grondbeleid.
- Toegezegd is dat de visie stedelijke vernieuwing in het tweede kwartaal van 2012 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Daartoe wordt momenteel met VNG en IPO gewerkt aan een analysesdocument, waarna vervolgens op bestuurlijk niveau conclusies getrokken kunnen gaan worden. Daarbij zal (conform wens Tweede Kamer) ook worden ingegaan op vormen van 'revolving funds'.
- Op 8 december heeft het AO Erfpacht plaatsgevonden. Kamerlid De Boer (VVD) bereidt een initiatiefwetvoorstel voor waarmee erfpracht afgekocht kan worden.
- Zie ook factsheet investeringscondities bouw.

Aandachtspunten/actualiteit

Onderwerp	EU-arbeidsmigranten (MOE-landers)
DG/Directie/Afdeling	WBI/Woningbouw

Beschrijving

Als gevolg van een tekort aan 'short stay' huisvesting voor EU-arbeidsmigranten en een gebrek aan (taal-) vaardigheden om mee te draaien in de Nederlandse samenleving ontstaan problemen in kwetsbare wijken. Daarnaast is een relatief groot deel van de EU-arbeidsmigranten ten onrechte niet in GBA en bij IND geregistreerd. WBI formuleert beleid en stimuleert dat mede-overheden en andere partijen beleid uitvoeren om deze effecten te verminderen:

1. Juridisch instrumentarium om negatieve effecten tegen te gaan (o.a. handhavinginstrumenten gemeenten, juridisch t.a.v. huisvestingsregels).
2. Juridisch instrumentarium rond inburgering.
3. Verhoging van de 'short stay' capaciteit, o.a. door afspraken met corporaties, verhoging planologische capaciteit gemeenten en provincies en transformatie bestaande gebouwen.
4. Aanbieden van E-learning faciliteiten voor taalonderwijs.
5. Afspraken met werkgevers/uitzendbureaus over faciliteiten voor inburgering en huisvesting.
6. Registratiegraad verhogen, ondermeer door het eerste verblijfsadres in Nederland aanhaken aan de Registratie Niet-Ingezetenen.

Stand van zaken

Op 18 november 2011 is er een brief van de minister van SZW mede namens de minister van BZK verzonden, waarin de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over onderstaande punten. Deze brief zal naar verwachting in december worden besproken in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer. De brief gaat in op:

- De kabinetsreactie op het onderzoeksrapport van de Tweede Kamercommissie LURA.
- De stand van zaken van het Actieprogramma Aanpak MOE-landers dat dit voorjaar aan de TK is aangeboden, waaronder diverse acties op het terrein van woonfaciliteiten.
- Het kabinetsstandpunt inzake het al dan niet handhaven van de tewerkstellingsvergunning voor arbeidsmigranten uit Bulgarije en Roemenië tot 2014.
- Het onderzoek naar de maatschappelijke positie van Bulgaren en Roemenen in Nederland.

Aandachtspunten/actualiteit

- Motie aangehouden tijdens de begrotingsbehandeling BZK om in 2012 geen tewerkstellingsvergunning te verlenen aan Bulgaren en Roemenen voor ongeschoold arbeid afhankelijk van de bovengenoemde brief. Deze motie is in lijn met het huidige kabinetsbeleid.
- Motie aangenomen tijdens de begrotingsbehandeling van BZK inzake een sociaal leenstelsel voor inburgering (waarmee voordeliger geld kan worden geleend voor inburgeraars van buiten de EU). De motie vraagt in hoeverre het sociaal leenstelsel ook voor EU onderdanen kan worden gebruikt. Voor 1 april 2012 zullen de uitkomsten aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

Onderwerp	Energiebesparing gebouwde omgeving
DG/Directie/Afdeling	WBI/Woningbouw

Beschrijving

De gebouwde omgeving is goed voor 30% van het totale energieverbruik. Dit biedt een groot besparingspotentieel (ook in de ogen van Europa). Daarom moet ook in de gebouwde omgeving energie worden bespaard. Is tevens een middel om:

- burgers en bedrijven meer grip te laten krijgen op hun energiekosten en woonlasten;
- de bouw- en installatiesector een stimulans te geven.

Het energiebesparingsbeleid voor deze Kabinetssperiode is vastgelegd in een Plan van Aanpak Energiebesparing Gebouwde Omgeving, dat in maart 2011 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Stand van zaken

Het beleid concentreert zich op twee onderdelen:

nieuwbouw

Het uitgangspunt is energieneutrale nieuwbouw in 2020. Dit wordt bereikt door:

1. Het stapsgewijs aanscherpen van de Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) in de bouwregelgeving (eis Europa).
2. Innovatieprogramma's (Gebieden Energie Neutraal en Energiesprong) en het uitvoeren van experimenten (in de 12 Excellentie Gebieden en 8 Koplopergebieden Noord-Nederland).

bestaande bouw

De inzet voor de bestaande bouw is om tot een doorbraak en landelijke opschaling te komen voor energiebesparing in bestaande gebouwen door:

1. De Blok voor Blok aanpak, waarbij 8 projecten met minimaal 2000 woningen energiezuiniger worden gemaakt.
2. Green Deals waarbij woningen op dezelfde grote schaal energiezuiniger worden gemaakt.
3. Wet- en regelgeving: implementatie van de herziene Europese richtlijn EPBD; o.a. handhaving en sanctionering energielabel, invoeren van een energielabel voor nieuwbouw en invoeren van een isolatie-eis bij renovaties.
4. Rijksgebouwendienst: huurt energiezuinige kantoor-gebouwen, bouwt vanaf 2019 energieneutraal, verspreidt kennis over energieneutraal bouwen.
5. Er wordt in samenwerking met EL&I en FIN onderzoek gedaan naar een niet-fiscale prijsprikkel die consumenten kan stimuleren hun gedrag aan te passen en zuiniger om te gaan met energie.

Aandachtspunten/actualiteit

- Uiterlijk 1 januari 2013 moet de wet- en regelgeving in werking treden om de herziene richtlijn tijdig te kunnen implementeren. Nederland is op 6 april 2011 in gebreke gesteld wegens onjuiste implementatie van dan oude EPBD-richtlijn uit 2002.
- Ook ligt er een toezegging om de Tweede Kamer te informeren over de kwaliteit van het energielabel. In de week van 12 december is het wetsvoorstel en het onderzoek aan de TK aangeboden.
- Ondertekening koepelconvenant energiebesparing gebouwde omgeving naar verwachting januari 2012 .

Onderwerp	Staatssteun corporaties
DG/Directie/Afdeling	DGWBI, directie Woningmarkt

Beschrijving

- Woningcorporaties ontvangen staatssteun in de vorm van (met name) een overheidsgarantie op de borging van leningen.
- Deze is goedgekeurd is het besluit van de Europese Commissie van 15 december 2009. Daarin is onder voorwaarden goedkeuring gegeven aan staatsteun voor huurwoningen met een huur onder €653 (prijspeil 2011) en maatschappelijk vastgoed (quasi limitatieve lijst met typen activiteiten die in zulk vastgoed plaatsvinden; voorbeeld: een brede school). Dit zijn de diensten van algemeen economisch belang (DAEB's). Ook de bijzondere projectsteun voor de 40 aandachtswijken (Vogerlaarheffing) is hierin goedgekeurd.
- Per 1 januari 2011 is de Tijdelijke regeling DAEB in werking getreden. Deze regelt dat 90% van de DAEB-huurwoningen moeten worden toegewezen aan inkomens tot €33.614 (prijspeil 2011). Als dat niet wordt gehaald kan steun voor de bouw of aankoop van huurwoningen worden ontzegd. De 10 % ruimte in de toewijzingsnorm is landelijk -bij een gerichte toewijzing door corporaties- voldoende om aan de vraag van lagere middeninkomens te voldoen. Dit is recent aangegeven in de brief over het RLI advies "Open deuren, dichte deuren".
- Lokaal kunnen zich knelpunten voordoen. Corporaties hebben de mogelijkheid daar op in te spelen door: stringente invulling van de 10 % ruimte; woningen te verhuren met een huur boven de € 652,52; gericht woningen te koop aan te bieden (met korting); en in bepaalde gebieden uitloop naar 20%.
- In een wijziging van de Woningwet wordt de administratieve scheiding binnen de corporaties voorgeschreven, waarmee DAEB en niet-DAEB afzonderlijk worden geboekt. Deze wijziging is in behandeling bij de Tweede Kamer.

Stand van zaken

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat:

- Woningzoekenden die denken tussen wal en schip te vallen doordat ze meer dan € 33.614 verdienen, zich bij de lokale corporaties kunnen vervoegen
- Alle corporaties een brief krijgen met de oproep goed te kijken naar schrijnende gevallen, en met de vraag in beeld te brengen hoe zij hun toewijzingsbeleid op dit punt hebben ingericht. Die brief is 31 oktober uitgegaan met het verzoek voor 1 december te reageren. 50% van de corporaties heeft inmiddels gereageerd, teneur is dat in sommige regio's en sommige groepen speciale aandacht behoeven.
- De Tijdelijke regeling zal worden aangepast, zodat woningzoekenden met een zware zorgindicatie (welke in feite bepaalt welke woning zij kunnen bewonen) buiten de inkomenstoets worden gehouden.
- In de week van 12 december is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met de stand van zaken op dit dossier, mede naar aanleiding van recente gesprekken / contacten met 'Brussel'.
- Het onderwerp zal waarschijnlijk terugkomen in het AO Huurbeleid van dinsdag 20 december.

Onderwerp	Huurtoeslag
DG/Directie/Afdeling	DGWBI/ Directie Woningmarkt

Beschrijving

- Huurtoeslag (voorheen: huursubsidie) is al ruim 30 jaar een kerninstrument voor het waarborgen van de betaalbaarheid van het huren voor de lagere inkomens. Bijna 1,1 miljoen huishoudens in Nederland ontvangen huurtoeslag.
- De uitgaven huurtoeslag in de begroting bedragen 2,69 miljard in 2012, oplopend naar 2,83 miljard in 2016. Daartegenover staan ontvangsten van 556 miljoen in 2012 (533 miljoen in 2016).
- In deze cijfers is rekening gehouden met de bezuiniging van €100 miljoen in 2012 oplopend tot €150 miljoen vanaf 2013. Deze bezuiniging is onlangs in de Tweede Kamer besproken.

Stand van zaken

Belangrijkste aandachtspunt binnen het dossier huurtoeslag (naast de voor 2012 doorgevoerde bezuiniging) is de uitvoeringspraktijk. De systematiek van de toeslagen (ook zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget) gaat er van uit dat in eerste instantie toeslagen voorlopig worden toegekend op basis van het geschatte inkomen in het jaar. Na afloop van het jaar worden de toeslagen definitief vastgesteld, op basis van het daadwerkelijk gerealiseerde inkomen. Het blijkt dat gemiddeld genomen het inkomen te laag wordt geschat, wat er toe leidt dat achteraf op basis van het werkelijke inkomen de definitieve toeslag lager blijkt te liggen. Dit leidt er toe dat in veel gevallen (een deel van) de toeslag wordt teruggevorderd. Dit verklaart het hierboven genoemde hoge bedrag aan ontvangsten. Inmiddels heeft de Belastingdienst acties in gang gezet om de inkomensschattingen te verbeteren en het bedrag aan terug te vorderen bedragen te beperken. Dit is in lijn met de bij de laatste begrotingsbehandeling aangenomen motie Lucassen (PVV) die vraagt de aanvraagprocedure voor huurtoeslag zodanig vorm te geven dat te hoge toekenningen en daardoor de noodzaak tot hoge terugvorderingen worden beperkt.

Aandachtspunten/actualiteit

- De bezuiniging is op 6 december besproken in de Eerste Kamer. De stemmingen volgen op 13 december.
- Na het wetsvoorstel volgt een AMvB voor de bezuiniging. Deze AMvB is afhankelijk van de stemmingen in de Eerste Kamer op 13 december 2011.

Onderwerp	Kooprecht
DG/Directie/Afdeling	DGWBI/ Directie Woningmarkt

Beschrijving

- In het regeerakkoord is opgenomen: "*Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen*". Het regeerakkoord zet in op meer marktwerking in de huursector, waarin deze aanpak past. Ook het verkopen van corporatiewoningen past in het beleid om de marktwerking te versterken. Een tweede doelstelling die uit het kooprecht afgeleid kan worden is om de bewoners van corporatiewoningen meer keuzevrijheid te bieden tussen huren of kopen. Een derde doelstelling van het kooprecht kan zijn het bieden van een alternatief aan bepaalde inkomensgroepen die door de maatregelen in de huurmarkt worden geraakt. Een corporatiewoning kopen zou een alternatief kunnen zijn voor bepaalde groepen huurders van een corporatiewoning.
- De laatste jaren is de bevordering van eigenwoningbezit geleidelijk veranderd in bevordering van keuzevrijheid tussen huren en kopen. De huidige belangrijkste instrumenten van BZK op dat gebied zijn: Nationale Hypotheek Garantie en het stimuleren van koopvarianten door corporaties. Verder is de handhaving van de hypotheekrenteafrek uit te leggen als bevordering eigenwoningbezit.

Stand van zaken

- Het wetsvoorstel wordt eind dit jaar naar de Raad van State verzonden als begin volgend jaar aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het wetsvoorstel wordt daarvoor eind van het 2011 besproken in de MR.

Aandachtspunten/actualiteit

- Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen heeft de minister-president toegezegd dat de Tweede Kamer eind dit jaar al een wetsvoorstel ontvangt.

Onderwerp	Nationale Hypotheek Garantie (NHG)
DG/Directie/Afdeling	WBI/ directie Woningmarkt

Beschrijving

- Ter bevordering van de doorstroming op de woningmarkt en het ondersteunen van de nieuwbouw is medio 2009 de kostengrens Nationale Hypotheek Garantie (NHG) tijdelijk verhoogd naar € 350.000, als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen ter bestrijding van de effecten van de economische crisis.
- De verhoging van de NHG-grens tot 350.000 euro blijft langer van kracht tot 1 juli 2012. Aanvankelijk zou deze tijdelijke maatregel om de woning-nieuwbouwmarkt te stimuleren per 1 januari 2011 eindigen.

Stand van zaken

- In november 2011 is in overleg met de minister van Financiën besloten de verhoogde NHG-grens in vier stappen terug te brengen naar het oude niveau. Dit is tijdens de begrotingsbehandeling uitgesproken.
- De premie zal hiervoor wel worden verhoogd. Deze verhoging moet geformaliseerd worden.
- Per 1 januari 2012 worden nieuwe normen en voorwaarden NHG van kracht, waarbij onder andere bij NHG-hypothesen een hogere hypotheek mag worden verstrekt als het een energiezuinig huis betreft.

Aandachtspunten/actualiteit

- Aandacht geven aan het spanningsveld tussen het kabinetsbeleid om enerzijds de schulden bij huishoudens te beperken en anderzijds doorstroming op de woningmarkt te bewerkstelligen. In augustus 2011 zijn strenge regels van kracht geworden met de aangescherpte Gedragscode Hypothecaire Financieringen (GHF). De ministers van Financiën en BZK proberen gezamenlijk in gesprek met de banken ervoor te zorgen dat zij alle ruimte die de GHF biedt benutten, zoals de NHG-module die erin zit, zodat dit zo min mogelijk negatief effect heeft op de doorstroming.
- De minister van Financiën heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat begin 2012 een commissie zal worden ingesteld die alle garanties van het Rijk bekijkt. Het voortouw voor deze commissie ligt bij de minister van Financiën.

Onderwerp	Starters
DG/Directie/Afdeling	DGWBI/ directie Woningmarkt

Beschrijving

- Ter ondersteuning van met name starters in de koopsector is de minister naast het goedkeuren van de regels voor het verstrekken van Nationale Hypotheek Garantie (NHG) verantwoordelijk voor: de koopsubsidie (Wet bevordering eigenwoningbezit) en de riksbijdrage aan de startersleningen die gemeenten verstrekken.
- Sinds 2007 is er geld voor de ondersteuning van starters beschikbaar gesteld middels de koopsubsidie en de riksbijdrage aan startersleningen die gemeenten verstrekken. Voor beide regelingen is in het voorjaar van 2010 het geld uitgeput en sindsdien niet meer aangevuld. Dit is gemeld aan de Tweede Kamer. Gezien de lage rente en de daling van de koopprijs is de positie van de starters beter geworden op de koopwoningmarkt.

Stand van zaken

- In de begrotingsbehandeling van november 2011 is een motie aangenomen om de effectiviteit van startersleningen te onderzoeken, de situatie van starters op de woningmarkt en de maatregelen die zijn getroffen voor starters te bekijken. Dit onderzoek moet voor 1 juli 2012 zijn uitgevoerd.

Aandachtspunten/actualiteit

- Geen.

Onderwerp	Woningwet
DG/Directie/Afdeling	DGWBI/ Directie Woningmarkt
Beschrijving	

De herziening van de Woningwet is een majeure wetswijziging. Doel is een solide regeling te treffen voor tal van structurele wijzigingen van de afgelopen 20 jaar in en rond de sector, zoals de veranderde organisatie en werking van corporaties als gevolg van de verzelfstandiging, de veranderde verhouding tussen overheden en corporaties, schaalvergroting en de uitbreiding van activiteiten van corporaties,o.m. naar commerciële huur- en koopwoningen.

Op het punt van de governance bepaalt het wetsvoorstel dat bij AMvB nadere voorschriften kunnen worden gegeven. Het gaat dan o.m. om eisen m.b.t. de bestuurlijke inrichting, de samenstelling en kwaliteit van het intern toezicht en de verantwoording aan de belanghouders. Het wetsvoorstel biedt daarnaast de mogelijkheid dat de sector zelf een regeling voorstelt. Is deze van voldoende kwaliteit, dan kan de minister van BZK deze algemeen verbindend verklaren. In dat geval volgt geen regeling bij AMvB.

Stand van zaken

- Het wetsvoorstel is aangeboden aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft 400 schriftelijke vragen gesteld over de wetswijziging. Streven is deze vragen rond de kerst van 2011 te beantwoorden. De behandeling in de Tweede Kamer is nog niet gepland, maar volgt naar verwachting in januari 2011.

Aandachtspunten/actualiteit

- Geen.

Onderwerp	Verbeteren Woon- / leefomgeving
DG/Directie/Afdeling	WBI/ Woon- leefomgeving

Beschrijving

- Het kabinet heeft een betrokkenheid bij die gebieden waar leefbaarheid (zwaar) onder druk staat.
- Dit doet zij allereerst door de afspraken (charters) onverminderd voort te zetten die voor 10 jaar zijn aangegaan met lokale overheden voor aandachtswijken (TK-brief)
- De opgave is daarnaast verbreed naar leefbaarheid in alle dorpen en steden.
- De eerste verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid ligt bij partijen op lokaal niveau; bewoners, woningcorporaties, andere maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeenten.
- De Rijksoverheid ondersteunt daar waar nodig - vooral bij een cumulatie van problematiek- en neemt stappen richting een nieuwe rolverdeling tussen burgers en overheid.

Stand van zaken

De volgende activiteiten worden opgepakt:

- Beschrijven en verspreiden van de lessen van de wijkenaanpak, grotestedenbeleid en Ortega-aanpak
- Ondersteuning van lokale partners ten aanzien van het economisch denken binnen gebiedsgerichte initiatieven.
- Maatwerkafspraken tussen gemeenten en Rijk op basis van de Visitatiecommissie Wijkenaanpak onder leiding van Wim Deetman.
- Bijdragen aan en uitvoeren van een Agenda Burgerschap, gericht op nieuwe rolverdeling overheid – burger. Daarbij bijzondere aandacht voor bewonersparticipatie via de ontwikkeling van trust en wijkondernemingen.
- Voor Den Helder is er een apart traject begonnen onder leiding van Roelf de Boer.

Aandachtspunten/actualiteit

- Aan de Tweede Kamer is toegezegd om in het eerste kwartaal 2012 de Kamer te informeren over de mogelijkheden van een revolving fund ten behoeve van de aanpak krimpproblematiek en dorps- en stadsvernieuwing.
- De Tweede Kamer ontvangt in de eerste helft van 2012 een brief over de ambities en beleidsvoornemens met betrekking tot sociale obligaties. (motie Sterk).
- In de Tweede Kamer is een motie aangenomen om te komen met een early warning systeem inzake achteruitgang van woon- leefomgeving.
- Op 26 januari 2012 is het Algemeen Overleg Wijkenaanpak gepland.
- Aan de Tweede Kamer is recent toegezegd te komen met een plan voor het structureel borgen van de functie van wijkverpleegkundige in de wijkaanpak, samen met VWS.
- Diverse steden geven signalen waarin zij hun zorg uiten over het voortzetten van de (wijk)aanpak vanuit het rijk, zowel qua betrokkenheid als qua geld (w.o. afbouw Vogelaarheffing).

Onderwerp	Bevolkingsdaling / Krimp
DG/Directie/Afdeling	WBI / Woon- en Leefomgeving

Beschrijving

Algemeen doel van het programma is het leefbaar maken en houden van regio's die te maken hebben of krijgen met bevolkingskrimp. Er zijn 3 krimpgebieden (met structurele en substantiële bevolkingsdaling en huishoudensdaling (Eemsdelta en Oost-Groningen, Zuid Limburg en Zeeuws-Vlaanderen). Daarnaast zijn er 10 à 16 anticipeergebieden, die nog geen grote bevolkingskrimp hebben, maar er wel mee te maken gaan krijgen. Drie beleidsdomeinen die onder druk staan door bevolkingsdaling vormen de pijlers van het programma: wonen, voorzieningen en economische vitaliteit. Het programma stimuleert en faciliteert krimp- en anticipeerregio's, die zelf verantwoordelijk blijven voor effectieve aanpak van krimpproblemen. Daarnaast stimuleert het programma de regierol van provincies. Afhankelijk van de fase van aanpak van regio's, stimuleert het programma bewustwording, coalitievorming, planvorming of uitvoering.

Er gaan de volgende middelen richting krimpgebieden:

- Van der Laan-middelen (éénmalig 31 mln. euro) voor herstructurering van de woningvoorraad in de topkrimpregio's ;
- Herijking provinciefonds (jaarlijks 100 mln. euro);
- Tijdelijke maatstaf krimp in gemeentefonds (15 mln. euro totaal);
- ISV-3 (2010-2014) (175 mln. euro).

Behalve via de inzet van bovenstaande middelen ondersteunt Rijk bestuurlijke partners op de volgende wijze:

- aanpassing regelgeving en bekostigingssystemen;
- stimuleren kennisvergaring (via experimenten) en kennisdeling;
- landelijke monitoring en regie;
- e.e.a. bekrachtigd in (nog te sluiten) convenanten met alle partijen in de regio.

Stand van zaken

In de komende periode worden nieuwe accenten gelegd:

- Gezamenlijke aanpak Rijk-provincies-gemeenten wordt voortgezet in topkrimpgebieden. De topkrimpregio's moeten nu de overgang maken van denken naar uitvoering. Streven is dat alle anticipeergebieden integrale regionale plannen maken om voorbereid te zijn op toekomstige bevolkingsdaling. Het Rijk zal daarbij faciliteren met kennis en diagnose-instrumenten.
- Nieuwe focus op economische vitaliteit en goedwerkende arbeidsmarkt, van belang voor de aanpak van problematiek op langere termijn.
- Relatie tussen zorg en krimp wordt verder verdiept.
- Beroep op betrokken burgers en actief bedrijfsleven.
- Aan de Tweede Kamer is toegezegd om in het eerste kwartaal 2012 de Kamer te informeren over de mogelijkheden van een revolving fund ten behoeve van de aanpak krimpproblematiek en dorps- en stadsvernieuwing (motie).
- Op 1 december heeft het AO bevolkingsdaling plaatsgevonden. Het AO heeft niet geleid tot grote beleidswijzigingen.

Aandachtspunten/actualiteit

- (Politieke) samenhang met concentratie riksgebouwen. Waarbij krimpregio's zorg hebben over vertrekkende riksdiensten

Onderwerp	Rotterdam – Zuid
DG/Directie/Afdeling	WBI/Woon- Leefomgeving

Beschrijving

- Rotterdam-Zuid is een gebied met 200.000 mensen waar sprake is van omvangrijke stapeling van achterstanden op sociaal-economisch terrein in het zwakste deel van de woningmarkt van NL.
- Op 19 september 2011 is het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid overeengekomen tussen Rijk, Rotterdam en betrokken partners. Doel is om binnen 20 jaar de achterstanden van Rotterdam-Zuid terug te brengen tot het G-4 gemiddelde. Acties zijn gericht op: talentontwikkeling, economie en arbeidsmarkt en fysieke kwaliteitsverbetering.
- Het Rijk ondersteunt door kennis en kunde, aanpassing van regelgeving en prioritering in begroting. Door het Rijksprogrammateam Rotterdam-Zuid is een projectplan opgesteld dat richting geeft voor de uitvoering van het Nationaal Programma aan rijkszijde.

Stand van zaken

- Rotterdam heeft de leiding en het initiatief in de uitvoering. Rotterdam is bezig met het opstellen van uitvoeringsplannen.
- Per 1 oktober is (oud SG-VROM) Hans van der Vlist aan de slag gegaan als ad-interim directeur. Een nieuwe programmadirecteur wordt geworven.
- Voor het rijk is het belangrijk dat het uitvoeringsprogramma heldere, duidelijke ambities kent met een financiële paragraaf. Dit onder meer ten behoeve van het gemeentefonds. Daarnaast is in de ministerraad (26/08) gesproken over het halen van de departementale doelstellingen in relatie tot Rotterdam-Zuid. Het rijk zal zich op deze punten opstellen als kritische partner.
- De opdrachten voor de Minister van BZK zelf zijn:
 - Coördinatie van de inbreng aan rijkszijde
 - Herijking gemeentefonds
 - Aanpassing Rotterdamwet
 - Betrokkenheid bij de financiering van de woningbouwopgave
- In het Nationaal Programma is de afspraak gemaakt dat Rotterdam binnen 6 maanden tot een Woonvisie komt voor Rotterdam-Zuid. BZK zal waar nodig meedenken bij de ontwikkeling hiervan. Zodra de Woonvisie gereed is zal BZK ondersteuning bieden bij de financieringsopgave van dit gebied;
- Wanneer Rotterdam en regio geen hernieuwde afspraken maken omtrent de woningbouwopgave zal de ministerie van BZK/WBI, conform afspraak uit het Nationaal Programma, kunnen interveniëren;

Aandachtspunten/actualiteit

- Werving en selectie van nieuwe programmadirecteur Rotterdam Zuid. Deze procedure wordt naar verwachting in de week van 12 december afgerond.

Onderwerp	Inburgeringstelsel
DG/Directie/Afdeling	DGWBI, directie Integratie & Samenleving

Beschrijving

- Per 1 januari 2013 (streefdatum) wordt het inburgeringsstelsel in Nederland zodanig aangepast dat de inburgeringsplicht wordt beperkt tot migranten en asielgerechtigden die zich vanaf die datum voor een niet-tijdelijk doel in Nederland vestigen.
- De verantwoordelijkheid voor inburgering ligt dan bij de inburgeringsplichtige. Deze dient zelf het initiatief te nemen om de vereiste taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving te verwerven en dient ook zelf de kosten hiervan te dragen. Als hij over onvoldoende middelen daar voor beschikt kan hij in aanmerking komen voor een sociale lening.
- De rijksmiddelen voor het gemeentelijke aanbod van inburgeringsvoorzieningen en de uitvoeringskosten voor gemeenten vervallen.
- De informerende en handhavende taken worden bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) belegd.
- Om te waarborgen dat men voldoet aan de inburgeringsplicht, worden er extra prikkels in de wet opgenomen, namelijk de sanctie dat de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt ingetrokken bij het niet halen van het examen. In de gevallen waarin intrekking van de verblijfsvergunning juridisch niet mogelijk is, zal een boete worden opgelegd.
- De inburgeringstermijn en de bestuurlijke boete worden aangescherpt.
- De vormgeving van het inburgeringsexamen wordt vereenvoudigd.

Stand van zaken

- Het wetsvoorstel is maandag 14 november 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden.
- De sociale leenfaciliteit is vormgegeven in de Regeling inburgering. Deze is voor het eind van het jaar gereed, evenals het Besluit inburgering, die de Wet nader uitwerkt.
- Met DUO wordt voor maart 2012 afspraken gemaakt over de uitvoering. Daarin wordt ook de taak van de IND meegenomen.
- De aanbesteding van de ontwikkeling van het nieuwe examen is gestart.

Aandachtspunten/actualiteit

- Tijdens de begrotingsbehandeling is door de PvdA gepleit voor een uitzonderingspositie voor asielgerechtigden, in de zin dat zij een gratis cursus krijgen. Een motie op dit punt is afgewezen.
- De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen om in overleg te treden met werkgeversorganisaties en kennisinstituten over de mogelijkheid van door hen gefaciliteerde taaltrajecten.
- Kamerleden kunnen tot 22 december 2011 schriftelijke vragen over het wetsvoorstel indienen.
- De ontwikkeling van het nieuwe examen is mogelijk niet gereed op 1 januari 2013. In dat geval wordt nog gebruik gemaakt van het bestaande examen.
- Bezien wordt of de sociale leenfaciliteit kan worden opengesteld voor MOE-landers en mogelijk anderen (conform aangenomen motie). Voor 1 april 2012 zullen de uitkomsten aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

Onderwerp	Inburgeringsplicht Turken
DG/Directie/Afdeling	DGWBI, directie Integratie & Samenleving

Beschrijving

- Op 16 augustus 2011 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) geoordeeld dat het op grond van de Wet inburgering (Wi) opleggen van de inburgeringsplicht door gemeenten aan Turkse migranten in strijd is met het Associatieakkoord EG/Turkije (zie LJN: BR4959).
- Omdat op grond van artikel 16, eerste lid, onder h van de Vreemdelingenwet een directe koppeling is tussen vrijstelling van de inburgeringsplicht in de Wet inburgering en vrijstelling van de inburgeringsplicht in de Wet inburgering buitenland (Wib), is met de uitspraak van de CRvB ook de inburgeringsplicht buitenland voor Turken komen te vervallen.
- Mede als antwoord hierop werkt het kabinet aan een voorstel voor leeftijdsonafhankelijke leerplicht (zie apart fiche).

Stand van zaken

- Wat betreft de Wib zijn er verschillende verzoeken tot restitutie van het examengeld binnengekomen. De eventuele bezwaren tegen het examengeld (en de leges heffing) kunnen naar voren worden gebracht in het kader van een lopende procedure voor een Machtiging voorlopig verblijf (mvv). Er dient dan tijdig bezwaar ingediend te worden tegen het besluit op de mvv-aanvraag. De uitspraak heeft vooralsnog geen gevolgen voor zaken die al zijn afgehandeld en waartegen geen rechtsmiddel meer open staat.
- De brancheorganisaties van taal- en inburgeringscursusaanbieders hebben in een brief aan minister Donner gevraagd om een gesprek over financiële compensatie van de door hen verwachten inkomstenderving als gevolg van Turken die stoppen met hun inburgeringscursus. Het gaat hier om een verzoek in het kader van de Wi. Een gesprek op ambtelijk niveau is gevoerd op 22 november 2011. Er volgt een bestuurlijk overleg met de gemeenten.

Aandachtspunten/actualiteit

- Geen.

Onderwerp	Leeftijdsonafhankelijke leerplicht
DG/Directie/Afdeling	DGWBI, directie Integratie & Samenleving

Beschrijving

- In de brief aan de Tweede Kamer van 16 juni 2011 kondigt het kabinet aan dat uitgewerkt wordt of het concept van de leeftijdsonafhankelijke leerplicht breder aan de sociale zekerheid en de bestrijding van analfabetisme ten grondslag kan worden gelegd.
- Mensen moeten zich inspannen om de Nederlandse taal te beheersen en moeten zich inspannen om kennis van de Nederlandse samenleving te hebben. Deze plicht kan nog breder worden getrokken, namelijk dat iedereen dient te zorgen voor voldoende scholing om economisch én maatschappelijk zelfstandig te kunnen functioneren. Naast taal komen dan ook andere basisvaardigheden in beeld als lezen, schrijven, computervaardigheden of specifieke arbeidsgerelateerde vaardigheden. Het beroep dat het kabinet doet op burgers om zich te blijven ontwikkelen is niet vrijblijvend en zal bijvoorbeeld worden gehandhaafd als een beroep wordt gedaan op de sociale zekerheid.
- Dit kan worden uitgewerkt als een algemeen beginsel, een norm zonder verplichtingen, op te nemen in een bestaande wet of in een nieuw op te stellen wet. Deze norm bepaalt dat mensen ervoor moeten zorgen dat zij hun vermogen om te participeren in de Nederlandse samenleving op peil houden. Deze norm wordt dan concretiseerd op al die terreinen waar mensen een beroep doen op de overheid.
- De doelgroep is iedereen in Nederland, dus autochtonen, Europeanen en derdelanders, waaronder Turken; niet uit alleen de nieuwkomers. Op het punt van taaleisen wordt dan meteen ook een goede stap gezet in de aanpak van het zorgwekkend hoge analfabetisme.
- Het moet niet leiden tot extra kosten voor de overheid en evenmin tot het leggen van een drempel bij de toegang tot onderwijs- en gezondheidsvoorzieningen e.d.

Stand van zaken

- In de eerste helft van volgend jaar wordt de Kamer ingelicht over de wijze waarop het kabinet invulling wil geven aan het idee van een leeftijdsonafhankelijke leerplicht. In dat kader zal een stappenplan voor invoering aan de orde komen.
- De Tweede Kamer wordt begin 2012 geïnformeerd over het stappenplan leeftijdsonafhankelijke leerplicht.
- Uitgangspunt voor de wet is dat de algemene leerplicht wordt verankerd in een algemene wet en toepassing en uitwerking in specifieke wetgeving (bijvoorbeeld onderwijs).

Aandachtspunten/actualiteit

- Geen.

Onderwerp	Remigratiewet
DG/Directie/Afdeling	DGWBI, directie Integratie & Samenleving

Beschrijving

- Doel remigratiewet: bieden van voorzieningen aan personen, die *niet zelf hun remigratie kunnen realiseren voor vrijwillig vertrek naar hun herkomstland. De aanvrager moet bereid zijn tot afstand van het Nederlandschap, omdat het vertrek definitief is.*
- Gebruik: de laatste jaren ongeveer 800 tot 1000 aanvragers per jaar. Er zijn thans in totaal circa 11.600 gerechtigden van de wet in de bestemmingslanden.
- Terugkeer is mogelijk binnen één jaar na remigratie (in afgelopen jaren beperkt gebruik hiervan; gemiddeld 1 tot 5 gevallen per jaar).
- N.a.v. de motie-Van Toorenburg is een wetsvoorstel voorbereid om de leeftijdsvoorraarde van 45 naar 55 jaar te verhogen en de basisvoorzieningen te laten vervallen.
- Tevens is het mogelijk met het voorstel de wet te beperken tot de eerste generatie (motie-Dibi) en het indienen van aanvragen beperken tot 1 januari 2025. Verder zijn de drempeltermijnen werkloosheid en verblijf verhoogt voordat een aanvraag kan worden ingediend. De aanpassing van de doelgroepen wordt ook opgenomen in de wet evenals een maatregel t.a.v. voortvluchtigen en gedetineerden.

Stand van zaken

Het wetsvoorstel om antwoord te geven op de motie van Toorenburg en motie Dibi is aan de TK aangeboden. Op 15 november 2011 zijn op basis van een uitspraak van de Raad van State de doelgroepen aangepast met de volgende objectieve criteria: nationaliteit en wervingsovereenkomst, historische band of asielstatus. Hiermee zijn de doelgroepen: Grieken, Italianen, Portugezen, Spanjaarden, ex-Joegoslaven, Kaap-Verdianen, Marokkanen, Turken, Tunesiërs, Surinamers, Molukkers, asielgerechtigden en vluchtelingen.

Aandachtspunten/actualiteit

Onderwerp	Verbod op gelaatsbedekkende kleding
DG/Directie/Afdeling	DGWBI, directie Integratie & Samenleving

Beschrijving

Het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het openbaar wordt verboden. Dat staat in een wetsvoorstel van minister (BZK), waarmee de ministerraad heeft ingestemd. Het verbod geldt op openbare plaatsen, in voor publiek toegankelijke gebouwen, bij onderwijsinstellingen, zorginstellingen en in het openbaar vervoer. Wie het verbod overtreedt kan een geldboete krijgen. Volgens het kabinet wijst de praktijk uit dat gelaatsbedekkende kleding niet is verbonden met de islam, maar eerder met culturele, regionale tradities. Als er sprake is van beperking van de godsdienstvrijheid, acht het kabinet dat hier nodig en gerechtvaardigd om het karakter en de goede gewoonten van het openbare leven in Nederland te beschermen. Enkele uitzonderingen op het verbod zijn:

- als de kleding noodzakelijk is voor de gezondheid, de veiligheid of in een beroep of een sport;
- bij evenementen zoals Sinterklaas en carnaval;
- in plaatsen en gebouwen die zijn bestemd voor religieuze doeleinden;
- in vliegtuigen en voor passagiers die via de Nederlandse luchthavens op doorreis zijn naar hun eindbestemming.

Stand van zaken

- Het advies van de RvS is ontvangen, behandeling in de MR volgt nog in 2011.

Onderwerp	Van specifiek naar generiek
DG/Directie/Afdeling	DGWBI, directie Integratie & Samenleving

Beschrijving

- In de integratievisie is aangegeven dat het specifieke beleid op Antilliaanse- en Marokkaans-Nederlandse risicojongeren wordt afgebouwd. Het specifieke beleid moet het komende jaar worden ingebed in het generieke beleid.
- In verband met versterking van kennis en deskundigheid faciliteert WBI gedurende drie jaar (tot en met 2012) het Platform Roma gemeenten met een jaarlijks bedrag van 60.000 euro. De EU heeft elke lidstaat bovendien verzocht een nationale strategie op te stellen hoe om te gaan met de Roma en Sinti gemeenschap.
- Het kabinet voert geen specifiek beleid voor Somaliërs, maar ondersteunt daar waar nodig gemeenten met kennisdeling. Daarnaast zal het kabinet zoals aangekondigd in de drugsbrief en integratiebrief, op basis van een onderzoek naar de problemen rond het gebruik en de handel in qat, begin volgend jaar beslissen welke maatregelen nodig zijn om deze problemen aan te pakken.
- Naast bovenstaande beleidsmatige afbouw, worden conform regeerakkoord ook de opdrachten aan maatschappelijke organisaties stopgezet. Het gaat hier ondermeer om het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). Uitgangspunt is dat geïnstitutionaliseerd overleg met de organisaties niet meer past in deze tijd. Ook de subsidie voor FORUM wordt verminderd.
- Het kabinet wil wel dat het bestaande beleid iedereen moet bereiken en effectief zijn voor iedereen, ook migranten. Via de integratiemonitor, SIMI en andere jaarlijkse monitors zal goed worden gevolgd of het generieke beleid voor migranten toegankelijk en effectief is. De minister spreekt waar nodig zijn collega's daarop aan.

Stand van zaken

- De monitor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicojongeren is eind oktober besproken met het gemeentelijk samenwerkingsverband Aanpak Marokkaanse risicojongeren.
- Op 9 december moet de National Roma Strategie besproken worden in de Ministerraad, zodat het eind 2011 bij de Europese Commissie kan liggen. Minister Leers heeft eerder namens minister Donner beloofd ook de Tweede Kamer hierover te informeren.
- Naar aanleiding van een motie van het CDA heeft de minister tevens beloofd de resultaten van het onderzoek naar de gevolgen van qat-gebruik voor de integratie begin 2012 aan de Kamer te sturen.
- Tijdens de begrotingsbehandeling van november 2011 is een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om in gesprek te gaan met het Landelijk Overleg Minderheden en de daarbij aangesloten koepelorganisaties over de door hen gemaakte plannen om netwerk en expertise van de belrokken organisaties te borgen.
- De intrekkingswet Wet overleg minderhedenbeleid (WOM) moet op 1 januari 2013 in werkingtreden. De subsidie aan de LOM samenwerkingsverbanden wordt afgebouwd tot nul in 2015.

Aandachtspunten/actualiteit

Geen.

Onderwerp	Woningmarkt
DG/Directie/Afdeling	WBI/Kennis en Verkenningen

Beschrijving

- In de Woonvisie zijn de hoofdlijnen van het beleid uiteengezet. Het kabinet geeft daarin hoe het zowel de huur als de koopmarkt wil vlot trekken. Huur en koop zijn in balans. Dat blijkt ook uit de reacties vanuit de Kamer waarbij de ene partij de Woonvisie een koopvisie noemt en de andere een huurvisie. Het kabinet adresseert met deze visie zowel de structurele problemen op de woningmarkt als de gevolgen van de crisis.
- In de wetenschap dat het vertrouwen op de woningmarkt sterk negatief wordt door de economische crisis, pakt het kabinet dit als volgt aan:
 - Korte termijn: door investeringscondities in de bouw te verbeteren
 - Lange termijn: om vertrouwen in de koopmarkt te versterken kiest het kabinet voor behoud van de hypotheekrenteafstrek en tijdelijke verlaging van overdrachtsbelasting.
 - Lange Termijn: In de huursector wordt de marktwerking bevorderd door de verhoging van de maximale huur, de extra 5% huurverhoging voor inkomens boven 43.000 euro, en ook door het kooprecht dat het eigenwoningbezit bevordert.
 - Korte termijn: tegelijkertijd worden de laagste inkomens beschermd door de huurtoeslag. Hierbij wordt de kwaliteitskorting aangescherpt ter bevordering van de marktwerking.
 - Korte termijn: Daarnaast hanteert het kabinet een inflatievolgend huurbeleid voor een grote meerderheid van alle huurders.
 - Lange termijn: Ook bevordert het kabinet energiebesparing in de gebouwde omgeving

Stand van zaken

- Woonvisie is recentelijk behandeld in de Tweede Kamer, waarbij een VAO is aangekondigd.
- Er wordt op dit moment hard gewerkt aan de uitvoering van de afspraken in het Regeerakkoord en Woonvisie. De hervormingen in het huurbeleid (25 punten per 1 oktober 2011 en extra huurverhoging boven 43.000 per 1 juli 2012) zijn of worden uitgewerkt. Voor het einde van dit jaar ontvangt de Tweede Kamer voorstellen aangaande het recht voor huurders om hun woning te kopen. De heffing voor verhuurders wordt ingevoerd voor 2014.
- Overdrachtsbelasting is tijdelijk verlaagd van 6 naar 2%, in het voorjaar van 2012 zal worden bezien op welke wijze er vervolg kan worden gegeven aan de deze maatregel.
- De verlaging van de NHG van 350.000 naar 265.000 wordt uitgesmeerd over 4 jaar, waarbij de premie voor kopers iets omhoog gaat om het risico te dekken.

Aandachtspunten/actualiteit

- Continu veel aandacht voor het dossier in de media. Daarnaast ook recent tijdens de begrotingsbehandeling. Bijvoorbeeld een aangenomen motie over het makkelijker maken van tijdelijke verhuur van koopwoningen.

Onderwerp	Hypotheekrenteafrek
DG/Directie/Afdeling	WBI/Kennis en Verkenningen

Beschrijving

- Afgesproken is niet te tornen aan de hypotheekrente aftrek.
- In de Eerste Kamer is een motie aangenomen die de Tweede Kamer oproept om een onderzoek te doen naar de Hypotheekrenteafrek. Het kabinet wil alleen de bestaande onderzoeken bundelen en de conclusies op een rij zetten. Een nieuw onderzoek zou niks toevoegen.
- Het dossier is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Financiën, en vanzelfsprekend van groot belang voor de woningmarkt op lange termijn.

Stand van zaken

- Toezegging aan de Tweede Kamer om eventuele verlengingsmogelijkheden dubbele hypotheekrenteafrek die eindigen eind 2013 mee te nemen in gesprek met minister de Jager.
- De staatssecretaris van Financiën heeft een brief over de hypotheekrenteafrek aan de Eerste Kamer gestuurd.

Aandachtspunten/actualiteit

- Er zijn al veel partijen/organisaties die hebben opgeroepen om iets te doen aan/met de hypotheekrenteafrek, zoals CPB, SER, IMF, OECD.
- De staatssecretaris van Financiën gaat, samen met de minister van BZK, een nieuwe brief over de hypotheekrenteafrek aan de Eerste Kamer sturen, met daarin recente onderzoeksresultaten en de opvattingen van het kabinet. Wellicht kan de uitkomst van het debat op basis van die nieuwe brief worden meegenomen door de commissie die zich in bredere zin gaat buigen over belastingen en toeslagen.
- In het kader van de ambtelijke heroverwegingen uit 2010 is een rapport gemaakt over het onderwerp Wonen.

Onderwerp	Onderzoek en verkenningen
DG/Directie/Afdeling	WBI/Kennis en Verkenningen
Beschrijving	Het woonbeleid is in sterke mate gebaseerd op systematische kennis. Aan woonverkenningen en -visies liggen gedegen kwantitatieve analyses ten grondslag. Systematische kennis uit basis-onderzoeken en registraties vormt de onderlegger voor modelberekeningen met doorkijkjes naar de (middel)lange termijn ontwikkelingen op het terrein van wonen. Ook voor de beoordeling van de houdbaarheid van geldende beleidsvisies en voor de onderbouwing van beleidsaanpassingen voor langere termijn worden ramingen en prognoses gebruikt. In de woonvisie, die recent naar de Kamer is gestuurd, is veelvuldig van de systematische kennis en modeluitkomsten gebruik gemaakt. Ook veel basisinformatie wordt gebruikt voor het monitoren van prestaties en maatschappelijke effecten van beleid. Op diverse terreinen zijn of worden daartoe thematische monitors ontwikkeld.
Stand van zaken	Belangrijke producten van Basisonderzoek in 2012/2013 zijn: WoON : kernpublicatie wonen 2012, oplevering databestand WoON2012 Monitors: leefbaarometer 2012, early warning crisis/woningmarkt, outcomemonitor wijken, monitor kabinettsbeleid, monitor bewoners nieuwe woningen, Cijfers over WBI 2012. Modellen: woningbehoefteraming Primos 2012, bouwprognose 2012
Aandachtspunten/actualiteit	<ul style="list-style-type: none"> • De evaluatie stimuleringspakket Woningbouw (n.a.v. de vorige crisis) wordt binnenkort door het onderzoeksbedrijf EIB afgerond. • Het SCP komt binnenkort met de voortgangsrapportage Niet-Westelijke allochtonen. • De effecten van het kabinettsbeleid op het gebied van de woningmarkt worden onderzocht. • De Tweede Kamer doet zelf onderzoek naar de hoogte van nieuwbouwwoningen in relatie tot de kosten. • Aan de Tweede Kamer is in oktober 2011 een onderzoek toegezegd inzake Scheefwonen. In de week van 12 december zal aan de Tweede Kamer een brief worden gezonden met de resultaten van het onderzoek op basis van bestaande informatiebronnen.

Aandachtspunten/actualiteit

- De evaluatie stimuleringspakket Woningbouw (n.a.v. de vorige crisis) wordt binnenkort door het onderzoeksbedrijf EIB afgerond.
- Het SCP komt binnenkort met de voortgangsrapportage Niet-Westelijke allochtonen.
- De effecten van het kabinettsbeleid op het gebied van de woningmarkt worden onderzocht.
- De Tweede Kamer doet zelf onderzoek naar de hoogte van nieuwbouwwoningen in relatie tot de kosten.
- Aan de Tweede Kamer is in oktober 2011 een onderzoek toegezegd inzake Scheefwonen. In de week van 12 december zal aan de Tweede Kamer een brief worden gezonden met de resultaten van het onderzoek op basis van bestaande informatiebronnen.

Onderwerp	Investeringscondities Bouw
DG/Directie/Afdeling	WBI

Beschrijving

De woning- en utiliteitsbouw (verantwoordelijk voor circa 75% van de omzet/investeringen in de bouw, de rest is grond-, weg- en waterbouw) zit in een overgangsfase. Allereerst kampt de sector met ingrijpende (conjuncturele) gevolgen van de crisis. Tegelijkertijd staat de sector voor structurele uitdagingen zoals groei/tekorten in sommige regio's/marketsegmenten, krimp/overschotten in andere regio's (respectievelijk omslag van aanbod- naar vraagoriëntatie en van nieuwbouw naar hergebruik/kwaliteitsbetering van bestaand vastgoed), vergrijzing, stijgende energieprijzen/energiebesparing

Het programma wordt, zonder dat hiervoor overigens een programmadirectie is ingesteld, uitgevoerd in samenwerking met de ministeries van I&M en EL&I; de ministeries van FIN en AZ leveren een adviserende bijdrage.

In het programma worden maatregelen geïnventariseerd/verkend en beproefd, die de rijksoverheid –met oog voor het te borgen publieke belang (voldoende, goede en betaalbare woningen op de goede plekken in ons land)- budgetneutraal kan treffen ter bevordering van het verdien- en innovatievermogen van de bouwsector, mede in relatie tot energiebesparing in de gebouwde omgeving. Deze maatregelen betreffen:

- aanpassing van wet- en regelgeving
- creatiever inzet van rijksactiva (grond,vastgoed)
- slimmer benutting financiële instrumenten (garanties, fiscaliteit)
- kennisontwikkeling en –overdracht

Het programma wordt langs vier sporen aangevat:

- formulering van een door de bedrijfstak, kennisinstellingen en overheden gedeelde analyse en investerings- en innovatie-agenda
- verkenning van en uitvoering van experimenten met nieuwe verdienmodellen (nieuwe opbrengsten, lagere kosten, slimmere risicobeheersing/-verdeling) en financieringsarrangementen (o.a. inzet pensioenfondsen)
- kennisontwikkeling en –overdracht m.b.t. regionale vastgoedprogrammering en grondexploitatie
- instelling knelpunten-loket/transfernetwerk

Stand van zaken

Eind augustus 2011 heeft het kabinet –in het kader van de besluitvorming over maatregelen, gericht op een versterking van het verdienvermogen van de Nederlandse economie- besloten een zogenoemd “Bouwteam” in te stellen. Dit Bouwteam heeft als opdracht, voor medio 2012 een gedeelde investerings- en innovatie-agenda voor de woning- en utiliteitsbouw op te stellen. Deze “Bouwagenda” dient zowel een ontwikkelingsperspectief als concrete afspraken te bevatten over acties, om te bewerkstelligen dat de woning- en utiliteitsbouw “sterker uit de crisis komt” De minister van BZK treedt, i.o.m. de ministers van EL&I en I&M, op als eerst-verantwoordelijke bewindspersoon voor het Bouwteam.

Aandachtspunten/actualiteit

Topteam Bouw start eind december.

Onderwerp	Programma Compacte Rijksdienst (CRD)
DG/Directie/Afdeling	DGOBR-breed

Beschrijving

Het Programma Compacte Rijksdienst kent drie programmalijnen, waaronder in totaal 16 projecten zijn ondergebracht.

1. De verdere opbouw van een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering;
2. Een concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering bij de kerndepartementen;
3. Ontdubbeling van uitvoerings- en toezichtsorganisaties

1. Opbouw rijksbrede infrastructuur

Voor de rijksdienst wordt een rijksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering ingericht. Een deel van de activiteiten was al eerder ingezet. Om maximale efficiencywinst te bereiken zal de gehele rijksdienst – op basis van een onderbouwde businesscase - van deze voorzieningen gebruik moeten maken.

Project 1: Eén (administratieve) werkgever rijk

Project 2: Bundeling dienstverlening Personeel en Organisatie (P&O) in shared services

Project 3: Concentratie rijkskantorenlocaties (huisvesting en facilitaire dienstverlening)

Project 4: ICT infrastructuur (concentratie datacenters en harmoniseren softwaregebruik)

Project 5: Verminderen rijksinkooppunten en vraagbundeling

2. Concentratie ondersteuning kerndepartementen

De ondersteunende bedrijfsvoering voor de Haagse kernen van de ministeries wordt geconcentreerd. Conform het regeerakkoord zullen alle ministeries hieraan deelnemen.

Project 6: Eén facilitair dienstverlener Haagse kantoren inclusief gebouwgebonden beveiliging

Project 7: Eén ICT aanbieder beleidskern + nauwverbonden uitvoeringsorganisaties

Project 8: Inrichten Haagse inkoopfunctie

Project 9: Eén verlener van ondersteunende diensten voor de internationale functie van het Rijk

3. Ontdubbeling uitvoering en toezicht

Bestaande dubbelingen tussen uitvoerings- en toezichtsorganisaties zullen worden weggenomen. Organisaties met vergelijkbare processen of doelgroepen worden geclusterd, gaan samenwerken of nemen taken over, uiteraard onder waarborg van continuïteit van het primaire proces. Dit leidt tot kostenreductie én tot een meer integrale dienstverlening. De bestaande ministeriële verantwoordelijkheden ondergaan op voorhand geen wijzigingen.

- project 10: cluster incasso-diensten (minister van VenJ)
- project 11: cluster backoffice subsidies (minister van EL&I)
- project 12: cluster inkomensoverdrachten (minister van SZW)
- project 13: cluster vastgoed (minister van Financiën)
- project 14: cluster rijksinspecties/toezicht fysieke veiligheid bedrijven (minister van I&M)
- project 15: cluster toezichthouders niet-financiële markten (minister van EL&I)
- project 16: Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief (overleg van SG's)

Rapportage aan de Kamer

Bij de vaststelling van het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst in het AO van 26 april 2011 is afgesproken dat voor het programma een jaarlijkse rapportage wordt opgesteld die deel uitmaakt van de gebruikelijke Jaarrapportage over de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Het programma bestrijkt namelijk een aanzienlijk deel van de bedrijfsvoering. Op deze wijze worden dubbelingen in rapportages voorkomen. De eerste rapportage komt dan ook conform afspraak in mei 2012.

Stand van zaken

- Over alle projecten heeft besluitvorming in de Ministerraad plaatsgevonden, m.u.v. project 16.

Aandachtspunten/actualiteit

- Over het onderwerp concentratiesteden heeft de TK de motie Koopmans en Van der Burg aangenomen waarin wordt gevraagd de bij naam genoemde concentratiesteden niet meer te noemen. Het kabinet kiest er voor niet meer te spreken over '12 concentratiesteden' maar over 57 plaatsen in Nederland waar de rijksdienst in eigendomspanden zal worden gehuisvest.
- Een project 17 wordt toegevoegd: 'subsidies aan instellingen'. MinSZW trekt dit. OCW en VWS zijn participant. Op korte termijn dient de opdrachtformulering in de Ministerraad te liggen.
- In de motie Koopmans-Heijnen verzoekt de TK het kabinet aan te geven hoe het om wil gaan met het gebruik van de rijksbrede infrastructuur voor ondersteunende bedrijfsvoering bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Leidraad hierbij is dat ZBO's zich in het kader van het programma Compacte Rijksdienst aansluiten bij de rijksbrede infrastructuur als dat doelmatig en doeltreffend is voor de rijksoverheid als geheel. Hierbij zal het kabinet rekening houden met de zelfstandigheid van deze bestuursorganen.

Onderwerp	Arbeidsvoorwaarden sector Rijk CAO / Sociaal Flankerend Beleid (SFB)
DG/Directie/Afdeling	DGOBR / directie Organisatie en Personeelsbeleid Rijk

Beschrijving

- De minister van BZK is coördinerend minister voor de arbeidsvoorwaarden voor de sector Rijk: alle ministeries en baten- en lastendiensten (ca. 120.000 medewerkers), m.u.v. Defensie en Rechterlijke Macht (Rechters en Officieren van Justitie).
- In mei 2007 heeft de sector Rijk een CAO gesloten met een looptijd tot eind 2010. De totale loonstijging in die 4 jaar bedroeg bijna 13%, waaronder de opbouw tot een volledige 13e maand.
- Sinds november 2010 wordt er onderhandeld met de 4 bonden. Het kabinet zet in op de nullijn voor riksambtenaren en de modernisering van de arbeidsvoorwaarden, in het bijzonder de spelregels bij reorganisaties (w.o. het afschaffen van het Lifo-beginsel: Last in first out).
- De bonden houden vast aan hun looneis en een werkgelegenheidsgarantie binnen de rijksoverheid voor ambtenaren die hun baan verliezen.
- Onderdeel van het overleg is verlenging van het Besluit Sociaal Flankerend Beleid (SFB) dat op 1 januari 2012 afloopt.
- Het streven is om de taakstellingen te realiseren met zo min mogelijk gedwongen ontslagen door mensen van werk naar werk te begeleiden. Geschat wordt dat er tussen 10.000 en 15.000 banen verloren zullen gaan ten gevolge van de taakstelling van het Regeerakkoord.

Stand van zaken

- Het overleg over een nieuwe CAO-Rijk is vastgelopen en partijen hebben op 22 september geconcludeerd dat er geen mogelijkheden zijn om het CAO-overleg vlot te trekken.
- Dientengevolge ligt ook het overleg over de verlenging van het besluit SFB stil.
- Nu het CAO-overleg stil ligt wordt met de bonden nog wel overlegd over zaken die geen uitstel dulden en over niet-arbeidsvoordelige onderwerpen

Aandachtspunten/actualiteit

- De Abvakabo voert actie om de bondseisen kracht bij te zetten, de overige bonden zien (vooralsnog) af van het voeren van actie. Bij de eerste actie op 1 november kwamen ongeveer 1.000 mensen.
- De vaste regelgeving in het ARAR (Algemeen Riksambtenaren Reglement) biedt voldoende instrumenten voor Flankerend beleid om de reorganisaties vanwege de taakstellingen in goede banen te leiden.

Onderwerp	Maatschappelijk verantwoord werkgeverschap Rijk
DG/Directie	DGOBR / directie Organisatie en Personeelsbeleid Rijk

Beschrijving

- De rijksoverheid (als werkgever) wordt vaak via de media en de Tweede Kamer aangesproken op haar voorbeeldfunctie. Dit heeft speciaal betrekking op mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Specifiek gaat het dan om Jong gehandicapten (in de Wajong-regeling), mensen werkzaam in de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en mensen die zijn beland in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).
- In april 2011 is aan de Tweede Kamer gemeld dat het Rijk per 1 januari 2011 een algemene structurele 1% quotumregeling invoert. De regeling houdt in dat 1% van het personeelsbestand van de sector Rijk moet bestaan uit mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt: WSW, WAJONG en WIA. Dit komt overeen met 1.140 plaatsingen.
- De invulling van het 1% quotum komt in een voor het Rijk als werkgever wat lastig tijdgewricht, gegeven de taakstellingen die ingevuld moeten worden. Toch moet het Rijk - als een van de grootste werkgevers - haar verantwoordelijkheid blijven oppakken.
- DGOBR ondersteunt ministeries met instrumenten.

Stand van zaken

- In 2010 kende de sector Rijk in totaal 659 plaatsingen (NB: in 2010 gold de 1% norm nog niet).
- Een knelpunt bij het meten van de resultaten is de gebrekkige (soms handmatige) administratie van onderdelen van dit beleid.

Aandachtspunten/actualiteit

- De resultaten over 2011 zijn nog niet bekend. De kans is echter reëel dat het aantal van 1.140 plaatsingen niet gehaald wordt. In de Ministerraad heeft de minister van BZK een oproep aan collega's gedaan extra werk te maken van het maatschappelijk verantwoord werkgeverschap.
- Tijdens de behandeling van de BZK-begroting 2012 heeft de TK de motie Heijnen aangenomen waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of een bonus-malussysteem voor organisatieonderdelen van de rijkspolitie leidt tot meer plaatsingen van personeel met WSW- of Wajong-indicaties.
- Op 1 januari 2013 wordt de Wet Werken naar Vermogen van kracht. Dit kan consequenties hebben voor de wijze van invulling door de werkgever Rijk.

Onderwerp	Evaluatie Kaderwet adviescolleges
DG/Directie/Afdeling	DGOBR / directie Organisatie en Personeelsbeleid Rijk

Beschrijving

- De Kaderwet adviescolleges schrijft voor dat de minister van BZK elke vier jaar aan de Tweede Kamer een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Op 27 oktober 2011 is het verslag van de derde evaluatie van de Kaderwet aan de Tweede Kamer gezonden.
- In de evaluatie is geconstateerd dat de Kaderwet voldoende ruimte biedt aan de diversiteit en eigenheid van adviescolleges en departementen. De mogelijkheden van de Kaderwet worden steeds beter benut en er zijn tal van positieve ontwikkelingen gesignaleerd voor de verdere versterking van de politieke sturing en een betere benutting van het stelsel van adviescolleges. Hierbij moet worden opgemerkt dat de departementen en adviescolleges een aantal wettelijke bepalingen en andere afspraken onvoldoende naleven.
- De belangrijkste conclusies t.a.v. de doelstelling van de Kaderwet zijn:
 1. De versoering van het adviesstelsel zet door; het stelsel van vaste adviescolleges stabiliseert terwijl het aantal ingestelde tijdelijke en eenmalige adviescolleges afneemt.
 2. De scheiding van advies en overleg is gerealiseerd.
 3. De politieke sturing is verbeterd en er zijn in de afgelopen periode op dit terrein verschillende goede initiatieven genomen.
- Het kabinet heeft besloten om de verplichting van het geven van een kabinetsreactie op adviezen te laten vervallen. Uit de evaluatie blijkt ontevredenheid over de manier waarop met deze bepaling werd omgegaan. Een betere aansluiting van het advies op de politieke agenda (aan de hand van wetsvoorstellen of beleidsnota's) zal in de praktijk meer effect hebben dan het verplicht stellen van een kabinetsreactie. Dit laat onverlet dat het kabinet altijd een kabinetsreactie kan geven, al dan niet op verzoek van de TK.

Stand van zaken

- Het aantal adviescolleges blijft in de afgelopen periode stabiel: in 2005 waren er 35 adviescolleges actief, 30 in 2010. Het aantal ingestelde tijdelijke en eenmalige adviescolleges neemt af.
- De evaluatie van de Kaderwet staat op de agenda voor een nog te plannen (verzamel) algemeen overleg met de Tweede Kamer in 2012.

Aandachtspunten/actualiteit

- Tijdens de behandeling van de BZK-begroting 2012 diende Tweede Kamerlid Schouw (D66) een motie in waarin hij de regering verzoekt de verplichte kabinetsreactie op rapporten en studies van adviesorganen te handhaven. De motie is aangehouden.

Onderwerp	Externe inhuur binnen de rijkspolitie en bij ZBO's
DG/Directie/Afdeling	DGOBR / directie Organisatie en Personeelsbeleid Rijk

Beschrijving

Rijkspolitie

- De minister van BZK heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor de inhuur van extern personeel door de ministeries.
- Er is met de Tweede Kamer een sturingsinstrumentarium afgesproken ter beperking van de externe inhuur. Dit betreft een norm van maximaal 10% inhuur op het totaal van de personele uitgaven. Tevens is een maximum uurtarief van € 225 exclusief BTW afgesproken.
- De ministeries rapporteren in hun jaarverslag over het naleven van deze normen en lichten eventuele afwijkingen van de normen toe (3^e woensdag in mei).
- Over het jaar 2010 bedroegen de totale uitgaven voor externe inhuur van de gezamenlijke ministeries zo'n 1 miljard. Dit hield een daling in van 256 miljoen ten opzichte van het jaar 2009.

ZBO's

- In de motie-Heijnen heeft de TK verzocht om de normen voor externe inhuur - zoals die gelden voor de ministeries - ook te laten gelden voor ZBO's.
- In zijn brief van 24 oktober 2011 aan de TK meldt de minister van BZK dat zijn beeld is dat de ZBO's over het algemeen op een kostenbewuste wijze in hun personele capaciteit voorzien. Daarom acht de minister het van toepassing laten zijn van de riks-normen voor externe inhuur op ZBO's niet wenselijk.
- Het van toepassing verklaren van bedoelde normen verhouwt zich niet met de bewust gekozen zelfstandigheid van de ZBO's voor de inrichting van hun bedrijfsvoering.
- Ministers hebben geen formele bevoegdheden om ZBO's aan te sturen op de wijze waarop zij in hun benodigde personele capaciteit voorzien. Om alsnog de formele bevoegdheid te geven aan ministers om ZBO's te binden aan normen voor externe inhuur zouden zowel de Kaderwet ZBO's als alle afzonderlijke instellingswetten van ZBO's moeten worden gewijzigd, hetgeen een lang traject vergt.
- Onder 30 ZBO's is een steekproef gehouden. Daaruit rijst het beeld dat de ZBO's op een kostenbewuste wijze voorzien in hun personeelsbehoefte. De overschrijdingen hadden deels een incidenteel karakter of waren veroorzaakt door de noodzaak uitzendkrachten in te huren.
- ZBO's zijn typische uitvoeringsorganisaties die pieken en dalen in de productieomvang kunnen opvangen met uitzendkrachten. Een strakke norm van 10% inhuur past daarom niet goed bij een doelmatige taakuitoefening door ZBO's.

Stand van zaken

- De ministeries sturen gedurende het jaar op het realiseren van de geldende normen. Veelal worden per organisatieonderdeel taakstellende ramingen gehanteerd. Tussentijds wordt er geen totaaloverzicht van de gerealiseerde uitgaven externe inhuur voor alle onderdelen van het rijk gemaakt. Er bestaat op dit moment dus nog geen zicht op de verwachte omvang van de externe inhuur voor het rijk als geheel in 2011.
- ZBO's zijn niet verplicht te rapporteren over hun inhuur.

Aandachtspunten/actualiteit

- Recent zijn er publicaties geweest rond externe inhuur bij het COA (opvang asielzoekers). Op dit moment is een onderzoek gaande naar de organisatie(cultuur) van het COA. Daarin wordt ook bezien welke externe inhuur van personeel heeft plaatsgevonden en wat daarvoor de redenen waren. Het onderzoek is thans nog gaande.

Onderwerp	Personalsbeleid sector Rijk
DG/Directie/Afdeling	DGOBR / directie Organisatie en Personalsbeleid Rijk

Beschrijving

- De sector Rijk staat op arbeidsmarktgebied voor een dubbele uitdaging: een vergrijzend personeelsbestand en taakstellingen als gevolg van bezuinigingen.
- De uitstroom door (pré)pensionering stijgt gestaag de komende jaren en bereikt zijn piek in de jaren 2015 - 2020.
- Door de werkgever Rijk en de vakbonden is de Kwaliteitsagenda Rijk opgesteld waarin projecten worden uitgevoerd op terreinen als leeftijdsbewust personeelsbeleid, gevarieerd personeelsbestand, gezonde medewerkers en professionele ruimte voor medewerkers.
- Departementen werken gezamenlijk aan een transparantere interne arbeidsmarkt binnen het Rijk d.m.v. de implementatie van het functiegebouw Rijk. Binnen het functiegebouw wordt het aantal functiebeschrijvingen teruggebracht tot 52 functieprofielen.
- Er wordt gewerkt aan het Rijk als één administratieve werkgever. Door arbeidsvoorraarden en rechtpositie te standaardiseren en harmoniseren wordt de overstap van het ene organisatieonderdeel naar het andere organisatieonderdeel vereenvoudigd.
- Eén van de effecten van de taakstellingen is het dalen van de instroom van nieuwe, doorgaans jonge, medewerkers: tijdelijke contracten worden niet verlengd en het aantal vacatures is laag.
- De TK heeft herhaalde malen aandacht gevraagd voor de positie van jongeren en voor een gevarieerd personeelsbestand. In de CAO-onderhandelingen is ingezet om af te stappen van het beginsel 'last in, first out'.

Stand van zaken

- Over de uitvoering van de projecten wordt gerapporteerd in de Jaarrapportage voor de bedrijfsvoering.
- Het overleg met de vakbonden over harmonisatie van arbeidsvoorraarden maakt onderdeel uit van de CAO-onderhandelingen, die momenteel stil liggen.
- Ten gevolge van de taakstelling daalt het aantal rijkstrainees van 154 in de lichting 2010 naar 93 in de lichting 2011 (-/- 40%).
- Ook het aantal trainees dat na hun tweeyarig traineeship in dienst blijft daalt van ca. 80% naar ca. 55%.

Aandachtspunten/actualiteit

- Tijdens de behandeling van de BZK-begroting 2012 heeft de Tweede Kamer de motie Schouw (D66) aangenomen waarin de regering wordt verzocht in overleg met de overheidsinstanties doelstellingen op te stellen voor een evenwichtig en toekomstbestendig personeelsbestand.
- Ook werd de motie Heijnen aangenomen waarin de regering wordt verzocht erop toe te zien dat in 2012 en volgende jaren tenminste het aantal stageplaatsen/leerbanen bij de rijksoverheid beschikbaar is als het geval was in 2010 en daarover de Kamer te informeren.

Onderwerp	Categoriemanagement / inkoopbeleid
DG/Directie/Afdeling	DGOBR / directie Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk (FHIR)

Beschrijving

- Categoriemanagement is het inkopen (aanbesteden) van producten en het uitoefenen van invloed op de vraag. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van een visie op de hele levenscyclus van een product of dienst (dus niet alleen de aankoop).
- Ministeries kopen gecoördineerd per productgroep in. Hierbij koopt één ministerie een categorie in voor de gehele rijksdienst, bijv. de Belastingdienst koopt 'post' in voor alle ministeries.
- Kernwoorden bij Categoriemanagement zijn prijs, kwaliteit en duurzaamheid.
- Een onderdeel van inkoop (aanbestedingen) is 'social return'. Daarbij wordt in het contract met de aannemer van de dienst vastgelegd dat 5% van de aanneemsom besteed wordt aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Wajongers, WSW' ers, langdurig werklozen e.d.).

Stand van zaken

- De verantwoordelijkheid voor het beheer van o.a. de categorieën post, vervoer, energie, kantoorinrichting, kantoorartikelen, drukwerk, papier, dienstvoertuigen, schoonmaak, catering, ERP-systemen, telecommunicatie, vakliteratuur/ abonnementen, communicatie en hardware is verdeeld over de departementen.
- Voor de categorie schoonmaak is recent de Code Verantwoordelijk Marktgedrag afgesloten. Kern is dat de rijksoverheid niet meerinkoopt op alleen de laagste prijs, maar ook aandacht heeft voor de kwaliteit van de dienstverlening en/of het product en de duurzaamheid daarvan.
- Ook voor de categorieën beveiliging en catering wordt een dergelijke code ontwikkeld.
- Vanaf 1 juli past het Rijk social return toe bij alle passende aanbestedingen in de categorie 'werken en diensten' boven de €250.000,-. Voor de categorie grote, complexe en meerjarige werken worden door Rijkswaterstaat en de Riksgebouwendienst elk 2 projecten uitgevoerd om daar eerst meer ervaring op te doen.

Aandachtspunten/actualiteit

- In oktober en november zijn er door schoonmakers acties gevoerd bij SZW en BuZA. Belangrijkste grief was de vermeende te hoge werkdruk.
- Begin november heeft de commissie Code Verantwoordelijk Marktgedrag in de schoonmaaksector zich positief uitgesproken over de vraag of deze door het Rijk uitgezette aanbesteding conform de Code is uitgevoerd. Het Rijk heeft bij deze aanbesteding de Code naar letter en geest gevolgd.
- Afgesproken is dat er een werkdrukmeting onder de schoonmakers gehouden gaat worden.
- De acties zijn op 28 november beëindigd, waarbij o.a. is afgesproken dat het aantal schoonmaakuren gelijk blijft aan het aantal dat in de aanbesteding is genoemd en is een werkgarantie afgesproken voor die medewerkers die niet binnen de panden van BuZA of SZW kunnen worden ingezet.

Onderwerp	Huisvestingstelsel
DG/Directie/Afdeling	DGOBR / directie Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk en Rijksgebouwendienst (RGD)

Beschrijving

- Het stelsel voor de huisvesting van de rijksoverheid is afgelopen jaar geëvalueerd. Hoofdconclusie is dat een herziening van het rijkshuisvestingsstelsel noodzakelijk is. De budgetten voor huisvesting blijven onderdeel van de begrotingen van de departementen. De beslissingsbevoegdheid van de departementen neemt echter af, omdat strakkere kaders en centrale sturing op huisvesting de komende jaren noodzakelijk is om een effectief leegstandsbeheer in te kunnen richten.
- In de toekomst is er een onderscheid tussen kantoren en niet-kantoren (ofwel specialties, zoals justitiële inrichtingen). Voor kantoren is centrale sturing en kaderstelling het uitgangspunt. DGOBR stelt de normen hiervoor vast. In de nieuwe situatie heeft de gebruiker nog twee keuzes: hoeveel m² heb ik nodig en in welke regio? Er komt een vaste prijs per m² per regio. De RGD brengt vraag en aanbod bij elkaar. Een departement of dienst heeft niet meer zijn eigen gebouw. Waar nodig beslist de minister van BZK en gebruikt zijn doorzettingsmacht.
- Voor de specialties is afgesproken dat de desbetreffende beleidsdepartementen de kaders stellen en dat het stelsel eveneens zal worden vereenvoudigd. Een eerste aanzet voor de vereenvoudiging bij de specialties wordt door Veiligheid & Justitie uitgewerkt, samen met de Rijksgebouwendienst.
- In 2009 besloot het kabinet de huisvesting van ministeries in Den Haag te concentreren; acht van de dertien beleidskernen van ministeries worden gezamenlijk gehuisvest.
- Uitvoering van het programma Compacte Rijksdienst leidt een versoering van de huisvesting voor rijksambtenaren. Concreet zal het ruimtegebruik de komende jaren verder afnemen en de werkplekbezetting toenemen, ook vanwege toepassing van 'het nieuwe werken'.
- De rijksdienst gaat zijn kantoren concentreren in de 59 plaatsen in Nederland waar de rijksdienst eigendomspanden bezit.
- Ook in andere plaatsen zal de rijksdienst gevestigd blijven (rechthoven, gevangenissen e.d.).

Stand van zaken

- De besluitvorming in Kabinet en Tweede Kamer is afgerekend.
- De implementatie van de Haagse verhuisbewegingen loopt.
- De programma-organisatie voor de implementatie van het nieuwe huisvestingsstelsel is gestart. Hieronder valt ook de benodigde wetswijzigingen.
- Voor de rijkshuisvesting in eigendomspanden in heel Nederland worden masterplannen opgesteld in de periode 2012-2013. Daarin zullen per regio de verhuisbewegingen worden uitgewerkt.
- Als invoeringsdatum voor het nieuwe stelsel is 1 januari 2013 bepaald. Voor onderdelen van dat stelsel - met name de vaste prijs per m² per regio - is gekozen voor invoering op een later moment.

Aandachtspunten/actualiteit

- Over het onderwerp concentratiesteden heeft de TK de motie Koopmans en Van der Burg aangenomen waarin wordt gevraagd de bij naam genoemde concentratiesteden niet meer te noemen. Het kabinet kiest er voor niet meer te spreken over '12 concentratiesteden' maar over 59 plaatsen in Nederland waar de rijksdienst in eigendomspanden zal worden gehuisvest.

Onderwerp	Informatie- en communicatietechnologie (ICT) / I-strategie
DG/Directie/Afdeling	DGOBR / Directie Informatiseringsbeleid Rijk

Beschrijving

- De minister van BZK is verantwoordelijk voor het ICT-beleid binnen de rijksoverheid.
- Op dit terrein zijn de afgelopen periode reeds veel verbeteringen in gang gezet. Voorbeelden hiervan zijn de rapportage grote ICT-projecten als onderdeel van de jaarrapportage bedrijfsvoering rijk, de invoering van Gatewayreviews, de oprichting van I-Interim Rijk om de afhankelijkheid van externe inhoud op cruciale posities te verminderen en de standaardisering van de rijkswerkplek (DWR-project).
- Ook is het CIO-stelsel ingericht, waarmee elk ministerie een Chief information officer (CIO) heeft benoemd.
- Op 15 november 2011 heeft de minister van BZK de I-strategie aan de TK aangeboden (26 643, nr 216). In de I-strategie komen drie lijnen samen: de uitwerking en uitvoering van het onderdeel informatisering uit het programma Compacte Rijksoverheid, doorontwikkeling van bestaand beleid en aanvullingen daarop. De belangrijkste thema's zijn aanbodstructureren, een interdepartementaal platform aansluitend op de cloudstrategie en de zichtbare werking van het CIO-stelsel.
- De I-strategie bouwt voort op de principes zoals verwoord in het programma Compacte Rijksoverheid (31 490, nr. 54) en bevat de uitwerking van het programma Compacte Rijksoverheid voor het onderdeel informatisering.
- Project 4 (ICT-infrastructuur) van het programma Compacte Rijksoverheid heeft tot doel de verbrokkeld ICT-infrastructuur van de rijksoverheid meer een eenheid te laten worden en daarmee de kosten te drukken. Daartoe wordt onder meer het aantal datacenters teruggebracht, wordt één ICT beveiligingsfunctie voor de rijksoverheid ingericht en worden voorstellen ontwikkeld om de ontwikkeling en het gebruik van software te harmoniseren.
- De uitvoering van de I-strategie vindt plaats in de periode 2012 tot en met 2015.

Stand van zaken

- De I-strategie wordt uitgewerkt in concrete projecten waar de uitvoering van gemonitoord kan worden. De I-strategie sluit goed aan op programma Compacte Rijksoverheid.
- De Gateway systematiek, het CIO-stelsel en de haalbaarheidstoetsen (in samenwerking met bedrijfsleven) functioneert naar behoren.
- Met het ICT-dashboard wordt een actueel inzicht geboden in de stand van zaken rond grote en risicovolle ICT-projecten. Tijdens begrotingsbehandeling is een motie aangenomen om het dashboard uit te breiden. Bij de opvolging van de lopende evaluatie worden in de motie genoemde punten meegenomen.

Aandachtspunten/actualiteit

- Bij de begrotingsbehandeling is een motie van mw. Van der Burg aangenomen, waarin wordt gevraagd om een Deltaplan ICT.
- De I-strategie staat geagendeerd voor een Algemeen Overleg over ICT-onderwerpen op 18 januari 2012.

Onderwerp	OT 2010
DG/Directie/Afdeling	DGOBR / Directie Informatiseringsbeleid Rijk

Beschrijving

- Het programma Overheidstelecommunicatie 2010 (OT2010) besteedt telefoniediensten aan voor bijna de gehele rijksoverheid. Inmiddels zijn contracten afgesloten voor mobiele telefonie, bulk-SMS-diensten, end-user-devices (mobiele telefoontoestellen) en inbound telefonie voor grote callcentres.
- Het onderdeel vaste telefonie is nog niet gegund. Sinds september 2010 heeft een aantal juridische procedures de afronding van dit onderdeel belemmerd. Deze procedures vinden hun oorsprong in de handelswijze van KPN vlak voor de inschrijving. KPN heeft haar eigen retailbedrijf eerder op de hoogte gesteld van een kortings-regeling dan de overige operators. Vaste telefonie werd daarop gegund aan Tele2.
- Na verweer van KPN en een gerechtelijke uitspraak werd het contract alsnog aan KPN gegund. Dit leidde tot twee kort gedingen van Tele2.
- De voorzieningenrechter besloot daarop dat de Staat bevolen wordt om de voorgenomen gunning aan KPN in te trekken.

Stand van zaken

- Er wordt hoger beroep ingediend tegen de uitspraak dat de voorgenomen gunning aan KPN moet worden ingetrokken.
- Mogelijk wordt een wezenlijk gewijzigde opdracht heraanbesteed, die intrekbaar is wanneer het hoger beroep alsnog gunning mogelijk maakt.

Onderwerp	Webrichtlijnen
DG/Directie/Afdeling	DGOBR / Directie Informatiseringsbeleid Rijk

Beschrijving

- BZK heeft in 2004 de webrichtlijnen uitgevaardigd, met als doel de kwaliteit en toegankelijkheid van websites te verbeteren.
- De minister van BZK heeft toegezegd dat eind 2011 alle websites van de rijksoverheid aan de richtlijnen zouden voldoen. Dat wordt niet gehaald. De TK is daarover recent geïnformeerd.
- De ministeries hebben in totaal 400 websites. Voldoen aan alle eisen is een kostbare en langdurige operatie.
- Ook de wijze van toetsing verdient aandacht. De gelaagde opbouw van de toets leidt tot een soort 'alles of niets'-drempel. Er zijn voorbeelden van websites die nét niet voldoen aan alle richtlijnen en daardoor slechts een waarmerk voor prioriteit 1 niveau (minimale eisen van toegankelijkheid) hebben gekregen.

Stand van zaken

- Een aantal Rijks websites wordt gesaneerd; de inhoud ervan wordt zoveel mogelijk bij rijksoverheid.nl ondergebracht.
- Er wordt overlegd met de Stichting Waarmerk Drempelvrij.nl en andere belanghebbende organisaties om te komen tot een toetsingsmodel dat recht doet aan de werkelijke toegankelijkheid en daarmee een voorwaarde vormt voor transparantie en aanspreekbaarheid.

Aandachtspunten/actualiteit

- Ook bij BZK zelf bestaan websites die nog moeten voldoen aan de Webrichtlijnen.

Onderwerp	Terugkeer
DG/Directie/Afdeling	Directoraat Vreemdelingenzaken / Directie Migratiebeleid

Beschrijving

- Het nationale terugkeerbeleid is er op gericht illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland tegen te gaan en te voorkomen.
- Uitgangspunt van het Nederlandse terugkeerbeleid is dat vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, zelfstandig kunnen terugkeren naar het land van herkomst of vertrekken naar een ander land waar toegang is gewaarborgd.
- De vreemdeling is daarvoor zelf verantwoordelijk.
- Als hij hieraan geen gehoor geeft, wordt hij gedwongen uitgezet.
- Terugkeer is alleen mogelijk als de vreemdeling meewerkt, of - in het geval van gedwongen terugkeer - als een land de vreemdeling als eigen onderdaan erkent/identificeert en bereid is op te nemen.
- Voor het kunnen realiseren van de terugkeer zijn drie elementen nodig:
 - 1) Medewerking van de kant van de vreemdeling, het beleid is daarom primair gericht op het bevorderen van vrijwillig vertrek. Als vreemdelingen niet willen vertrekken en hieraan niet meewerken, kan vreemdelingendetentie worden toegepast. Prioriteit hierbij ligt bij strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen. Samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie is hier essentieel.
 - 2) Bij gedwongen terugkeer medewerking van de autoriteiten van de herkomstlanden nodig. De medewerking bestaat uit het verstrekken van reisdocumenten aan ongedocumenteerde vreemdelingen, maar bijvoorbeeld ook opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen is van belang. Bij het bevorderen van deze medewerking heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke rol. Het inzetten van internationale contacten ter bevordering van terugkeer is ook relevant in de internationale activiteiten van de overige departementen.
 - 3) Samenwerking van medeoverheden (gemeenten) op het gebied van Terugkeer is essentieel. Onder andere bij het ontruimen van opvangvoorzieningen van vreemdelingen die daar geen recht meer op hebben en het beëindigen van situaties waarin uitgeprocedeerd op straat terechtkomen.

Stand van zaken

- De Tweede Kamer is in 2011 geïnformeerd over de maatregelen voor een effectievere terugkeer van mensen die niet-rechtmatig verblijven in Nederland.
- In 2012 wordt gewerkt aan:
 - de snellere uitzetting van criminale vreemdelingen;
 - en het versterken integrale benadering van herkomstlanden wat betreft terugkeer, in samenwerking met andere departementen, met de Benelux-partners en binnen de EU.
- het verruimen van de mogelijkheden van zelfstandige terugkeer.

Aandachtspunten/actualiteit

- De verbetering van de samenwerking met medeoverheden (gemeenten) verdient aandacht in 2012 en hangt samen met het onderwerp strafbaarstelling illegaliteit.
- Veel medeoverheden (gemeenten) hebben bezwaren tegen deze strafbaarstelling.
- In absolute aantallen is het aantoonbaar vertrek licht afgenoemd. Een belangrijke reden is dat het laatste half jaar relatief weinig vreemdelingen in bewaring konden worden gesteld waarvan het vertrek snel was te realiseren. Dit was het gevolg van de opschorting van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen op grond van rechterlijke uitspraken naar aanleiding van de niet tijdige implementatie van de EU-Terugkeerrichtlijn. In 2012 moet de richtlijn zijn geïmplementeerd.

Onderwerp	Asielbeleid
DG/Directie/Afdeling	Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken / Directie Migratiebeleid

Beschrijving

- Een vreemdeling mag asiel in Nederland aanvragen (alle andere verblijfsaanvragen dienen vanuit het buitenland te worden gedaan).
- Asielzoekers die na een toets door de IND worden beschouwd als vluchtelingen worden in Nederland bescherming geboden en krijgen een verblijfsvergunning.
- Asielzoekers die worden afgewezen mogen niet in Nederland blijven en moeten dat zo snel mogelijk weten.
- De duur dat vreemdelingen in procedures zitten is nu nog vaak te lang.
- Dit komt doordat procedures vaak worden opgestapeld en asielzoekers zo ten onrechte hoop op permanent verblijf houden.
- Procedures rekken en onterecht doorprocederen wordt aangepakt.
- Uitgebreidere toetsing van een eerste asielverzoek en snellere vervolgprocedures moeten dit onnodig verblijf zonder perspectief tegengaan.
- Vreemdelingen krijgen bovendien sneller duidelijkheid over hun perspectief voor een verblijf in Nederland.
- De toelatingsprocedures worden daarom gestroomlijnd, vervolgprocedures worden daarmee versneld, het stapelen van procedures en verlengen van verblijf wordt aangepakt en het categoriale asielbeleid vervalt, inclusief de wettelijke grondslag.

Stand van zaken

- Wetsvoorstel 'Herschikking asielgronden' ligt thans voor advies bij Afdeling advisering Raad van State.
- Indiening bij Tweede Kamer: voorjaar 2012
- Inhoud wetsvoorstel herschikking asielgronden:
 - in de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures (22 februari 2010 naar Tweede Kamer) is het totale pakket aan maatregelen op het terrein van asiel nader uiteengezet (zie hierboven). Het wetsvoorstel maakt hiervan deel uit.
 - herschikking van de asielgerelateerde toelatingsgronden, inclusief het vervallen van de grondslag voor het categoriale beschermingsbeleid;
 - vereenvoudiging van de procedure voor de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan nareizende gezinsleden;
 - creëren grondslag om leges te heffen voor de vervanging van verblijfsdocumenten ter staving van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in geval het document wordt vermist, verloren is gegaan of voor identificatie ondeugdelijk is geworden.
- Andere maatregelen uit de beleidsvisie krijgen hun beslag in lagere regelgeving, het gaat hier om de maatregelen:
 - meetoetsen regulier-humanitair bij behandeling eerste asielaanvraag
 - versnelde afdoening tweede en vervolgaanvragen
 - versnellen Dublin-procedure (samenval eerste en tweede gehoor)
 - Gedifferentieerde vergoedingensystematiek ('no cure no fee') zal worden gewijzigd via het Vergoedingenbesluit rechtsbijstand eerstverantwoordelijk minister V&J)
- Beleidsbrief met uitwerking beleidsvoornemens en opzet AMvB eind 2011 naar Tweede Kamer.
- eerste kwartaal 2012: overleg met Tweede Kamer over beleidsbrief.
- begin tweede kwartaal 2012: AMvB naar ministerraad waarna adviesaanvraag Afdeling advisering Raad van State.

Aandachtspunten/actualiteit

- Geen.

Onderwerp	Programma IDMI
DG/Directie/Afdeling	Directoraat Vreemdelingenzaken / Directie Migratiebeleid

Beschrijving

- In deze kabinetssperiode is een programmadirectie Identiteitsmanagement en Immigratie (IDMI) opgericht.
- IDMI zorgt ervoor dat in- en uitreizende personen en vreemdelingen die (tijdelijk) in Nederland verblijven, adequaat kunnen worden geïdentificeerd, geregistreerd en op verblijfsrecht worden gecontroleerd.
- Door toepassing van moderne technologie en een goede informatievoorziening wordt de controlelast voor de burger en bedrijfsleven teruggedrongen, kan het controleproces efficiënter worden uitgevoerd en wordt een bijdrage geleverd aan de bestrijding van illegale migratie en criminaliteit, en de bescherming van de openbare orde, nationale veiligheid en volksgezondheid.
- De vergroting van kennis over de identiteit en achtergrond van personen die ons land in- en uitreizen en daar tijdelijk verblijf hebben, kan bijdragen aan de verbetering van de handhaving en criminaliteitsbestrijding.

Stand van zaken

- Drie programma's zijn in 2011 binnen IDMI gaan lopen
 - het programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM),
 - het programma Optimalisering Proces- en Informatievoorziening vreemdelingenketen (OPI)
 - en het programma Biometrie in de Vreemdelingenketen (BVK).
- VGM: bona fide reizigers worden niet onnodig aan uitgebreide controles op de grens onderworpen en de aandacht van de grenswachter en de douanier kan volledig gericht zijn op die personen, die een bedreiging vormen voor openbare orde, nationale veiligheid, of zich schuldig maken aan criminale activiteiten, illegale migratie en het ontduiken van accijnzen, dan wel een bedreiging vormen voor de volksgezondheid. Daartoe worden vooraf, aan de hand van reizigersinformatie met behulp van watchlists de risico's geanalyseerd en er worden voorzieningen getroffen voor (semi) geautomatiseerde grenspassage.
- BVK: misbruik van eigen, andermans of valse administratieve identiteit wordt voorkomen of wordt opgespoord, waardoor illegaal verblijf wordt bestreden en de mogelijkheden tot misbruik van voorzieningen en het ontwijken van de rechtshandhaving sterk worden verminderd. Opname van biometrische kenmerken in documenten en administraties, alsmede het veilig (her)gebruik van deze gegevens bij verificatie van de identiteit en raadpleging van registers vormt daartoe de sleutel.
- OPI: een betrouwbare en actuele vreemdelingenadministratie, die tijdig en doeltreffend optreden van de partners in de vreemdelingenketen, belast met toelating, controle op de toegang, binnenlands toezicht, opvang, bewaring, vertrek en naturalisatie, ondersteunt en adequate informatie uitwisselt met andere overheidsketens, zoals de strafrechtsketen.

Aandachtspunten/actualiteit

- IDMI werkt nauw samen met de partners uit vreemdelingenketen, met zowel publieke als private organisaties.
- Privacyaspecten vormen een belangrijk aandachtspunt.
- Alle wetsvoorstellen worden van een privacyeffectbeoordeling voorzien.

Onderwerp	Regulier
DG/Directie/Afdeling	Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken / Directie Migratiebeleid

Beschrijving

- Reguliere immigratie is de benaming voor vreemdelingen die verblijf zoeken in Nederland om redenen die niet samenhangen met asiel, maar om redenen van arbeid, studie, gezinsvorming en gezinshereniging.
- Beheersing van reguliere immigratie is nodig ter versterking van integratie, welvaart en veiligheid in Nederland.
- Een grote instroom tot nu toe legt veel druk op de Nederlandse samenleving.
- Nieuwkomers moeten niet aan de rand van de samenleving belanden, maar in staat worden gesteld om succesvol te integreren.
- De komst van partners en kinderen uit landen van herkomst in opeenvolgende generaties komt het integratieproces bijvoorbeeld niet altijd ten goede.
- De instroom van migranten die weinig perspectief hebben op een zelfstandig bestaan wordt komend jaar ingeperkt met behulp van maatregelen.
- Zo moet een reguliere aanvraag in het buitenland worden gedaan en de beslissing erop moet in het buitenland worden afgewacht.
- Eisen voor gezinsmigratie worden aangescherpt.

Stand van zaken

- Het ontwerpbesluit aanscherping eisen gezinsmigratie ligt nu bij de Raad van State
- Advisering RvS wordt medio december verwacht
- De inhoud ervan ziet op:
 - De mogelijkheid om gezinshereniging en -vorming te beperken tot het kerngezin: dus tot partners die gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, en hun minderjarige kinderen.
 - De invoering van een wachttermijn van een jaar voor degene die een partner wil laten overkomen.
 - Een verlenging van drie naar vijf jaar van het vereiste termijn om in aanmerking te komen voor voortgezet zelfstandig verblijf.
- Voorts is er een ontwerpbesluit tot afschaffing van twee vrijstellingen voor machtiging tot voorlopig verblijf:
 - Bij dit ontwerpbesluit geldt een voorhangprocedure.
 - Van de beide Kamers is inbreng ontvangen. Op dit moment wordt de reactie gereedgemaakt. Daarna kan het voorstel voor advies naar de Raad van State.
- De inhoud ervan ziet op:
 - De afschaffing van twee vrijstellingen van het vereiste mvv voor:
 - Vreemdelingen die tijdens hun minderjarigheid vijf jaren achtereenvolgens in Nederland zijn geweest.
 - Degenen die in aanmerking komen voor terugkeer naar Nederland op grond van deremigratiewet.

Aandachtspunten/actualiteit

- Er is door Nederland en Europese agenda opgesteld, welke onder andere is verwerkt in een 'roadmap' en een 'position paper'. Hierin staan (onder andere) voorstellen ten aanzien van de richtlijn gezinshereniging en de richtlijn vrij verkeer van personen. In 2012 moet hiervoor draagvlak worden gevonden bij de lidstaten van de EU, de minister zal hiertoe de EU-hoofdsteden bezoeken.
- De EU-Commissie stelt nu een Groenboek op, na consultatie van EU-lidstaten en EU-maatschappelijk middenveld, waarin voorstellen samenkomen voor wijziging van bovenstaande richtlijnen.

Onderwerp	Handhaving Immigratie en Asielbeleid
DG/Directie/Afdeling	Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken / Directie Migratiebeleid

Beschrijving

- Handhaving is de randvoorwaarde voor een succesvol immigratie- en asielbeleid.
- Onderdeel van handhaving is de strafbaarstelling van illegaliteit.
- Met de strafbaarstelling zullen, in samenwerking met Justitie en Veiligheid, criminale vreemdelingen vaker en sneller uitgezet.
- Dat geldt ook voor overlastgevende en criminale EU-onderdanen (binnen de grenzen van het EU-recht)
- Daarnaast wordt de glijdende schaal aanscherpt.
- Dit houdt in dat vreemdelingen die hier rechtmatig verblijven maar strafrechtelijk zijn veroordeeld eerder Nederland kunnen worden uitgezet (dit past ook in de bredere aanpak van criminaliteit)
- Het Vreemdelingenbesluit zal hiertoe worden aangepast.
- Er wordt naar gestreefd de aanscherping eind 2011 inwerking te laten treden.

Stand van zaken

- Het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaliteit ligt sinds medio oktober 2011 voor advies bij de Raad van State. Het advies van de Raad wordt nog voor het eind van het jaar 2011 verwacht.
- Indiening Tweede Kamer: voorjaar 2012.
- Afhankelijk van de zwaarte van het advies van de Raad van State, zal dit het vroege (maart) of late voorjaar (voor meireces) kunnen zijn.
- De Inhoud wetsvoorstel strafbaarstelling omvat:
 - Een regeling strafbaarstelling van actueel illegaal verblijf.
 - Minderjarigen zijn uitgesloten bij de strafbaarstelling.
 - Illegaal verblijf wordt gekwalificeerd als overtreding, wat betekent dat hulp aan illegalen ('medeplichtigheid') niet strafbaar is.
 - sanctie is een boete van ten hoogste EUR 3.800 (in de praktijk een stuk lager).
 - Hechtenis is mogelijk als de vreemdeling niet kan of wil betalen.
 - Belangrijk: vertrek gaat vóór straf. De sanctie zal de uitzetting dus niet mogen vertragen of belemmeren. De tenuitvoerlegging van de straf wordt zo nodig opgeschort.

Aandachtspunten/actualiteit

- Naar aanleiding van een Algemeen Overleg dat in november 2011 heeft gevonden worden de kosten in beeld gebracht van de strafbaarstelling illegaliteit, dit in samenwerking met de politie.
- Tijdens hetzelfde Algemeen Overleg is de toegevoegde waarde van de strafbaarstelling in twijfel getrokken door de oppositie partijen.

Onderwerp	IND
DG/Directie/Afdeling	Directoraat Vreemdelingenzaken / Directie Migratiebeleid

Beschrijving

De Immigratie- en Naturalisatieliedienst (IND) is een agentschap dat valt onder de minister voor Immigratie en Asiel. De IND is de toelatingsorganisatie van Nederland.

De IND kent de volgende processen:

- procesgestuurde organisatie;
- uitvoering vreemdelingenbeleid en rijkswet op het nederlanderschap;
- proces asiel;
- proces regulier;
- proces naturalisatie;
- proces procesvertegenwoordiging;
- proces achterblijvende terugkeertaken.

Aandachtspunten/actualiteit

De IND werkt op dit moment met een systeem, INDIS, waarvoor de basis medio jaren 90 is gelegd. Dit systeem is niet meer van deze tijd. Daarom bouwt de IND aan een nieuw systeem: INDI GO. Belangrijke onderdelen van het systeem zijn inmiddels in gebruik genomen: onder meer het digitaal dossier en gedigitaliseerde poststromen. De volledige ingebruikname van het systeem vindt later plaats dan was gepland. Dit heeft te maken met het technisch beheer van het systeem door iVENT, een Defensie-onderdeel. Het beheer bleek ingewikkelder, dan vooraf was ingeschat. Inmiddels wordt er weer vooruitgang geboekt. De IND wil de komende maanden, beheerst en gedoseerd, het aantal zaken dat in het systeem wordt behandeld opvoeren. Hierbij moet de IND nog enkele belangrijke stappen zetten. Er moeten nog aanpassingen in techniek en organisatie plaatsvinden om grotere volumes te gaan behandelen. De IND verwacht dat dit proces nog een deel van 2012 in beslag zal nemen. De inwerkingtreding van een belangrijke wet op het gebied van reguliere migratie, de Wet modern migratiebeleid, is afhankelijk van de invoering van INDI GO.

Onderwerp	COA
DG/Directie/Afdeling	Directoraat Vreemdelingenzaken / Directie Migratiebeleid

Beschrijving

De taken van het COA zijn vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Deze wet zegt ook dat de minister voor Immigratie en Asiel het COA kan opdragen de taken uit te voeren voor andere categorieën vreemdelingen.

Taken COA:

- **Huisvesting van asielzoekers**
Het COA huisvest asielzoekers in opvanglocaties, totdat over hun asielverzoek is beslist door de Immigratie- en Naturalisatielid (IND), en de rechter deze beslissing heeft getoetst.
- **Het geven van begeleiding en informatie aan asielzoekers**
Asielzoekers zijn verantwoordelijk voor eigen keuzes. Het COA begeleidt hen daarbij. Het COA stimuleert zelfstandigheid, initiatief en zelfontplooiing van asielzoekers, zodat zij zelf in staat zijn vorm te geven aan hun toekomst in Nederland of elders.
- **Het leveren van goederen aan asielzoekers en het uitbetalen van weekgeld**
Het COA levert onder andere beddengoed en de eerste inrichting van de kamer aan asielzoekers. Het uitbetalen van weekgeld is vastgelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (RVA).
- **Het verwerven, beheren en sluiten van opvanglocaties**
Het COA is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van voldoende opvangplaatsen voor asielzoekers die zijn toegelaten tot de asielprocedure. Het COA realiseert opvanglocaties in heel Nederland en onderhandelt daarover met gemeenten.
- **Het handhaven van de veiligheid in de opvanglocaties**
COA-medewerkers zijn getraind in conflictbeheersing. Er zijn 24 uur per dag beveiligingsmedewerkers op een opvanglocatie aanwezig.

Aandachtspunten/actualiteit

- Krimp
Het COA ziet zich geconfronteerd met een dalende bezetting. Om de capaciteit in overeenstemming te laten zijn met de bezetting is daarom in september 2011 een krimpbesluit genomen, waarbij zeven locaties zijn aangewezen, die gaan sluiten. Het gaat daarbij om circa 2.600 capaciteitsplaatsen.

Naar verwachting zet de krimp zich ook in 2012 voort. Vandaar dat het COA al voorbereidingen treft voor een nieuw krimpbesluit begin 2012.

- Taakstelling – Anders werken
Het COA bereidt zich voor op het anders inrichten van de organisatie: Het doel daarbij is om met minder mensen meer kwaliteit te leveren. Hiervoor hanteert het COA de kernwoorden: eenvoud en kwaliteit.
Maar, niet alleen de taakstelling vraagt om andere inrichting van de organisatie. Ook de krimp vraagt het COA om de overhead aan te passen.
- Onderzoeken.
In september 2011 is het COA geconfronteerd met uitzending van het NOS-Journaal, waarin uitgebreid aandacht werd besteed aan de cultuur binnen het COA. Deze uitzending heeft geleid tot het op non-actief stellen van de algemeen directeur/bestuursvoorzitter en het tijdelijk terugtreden van de raad van toezicht,

waarvan één lid zelfs is afgetreden. In deze vacature is inmiddels voorzien door een nieuw lid van de raad van toezicht te benoemen. Ook heeft de uitzending de Minister voor Immigratie & Asiel aanleiding gegeven tot het instellen van drie onderzoeken:

1. Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van het door het COA aan hem verstrekte gegevens. Dit onderzoek is inmiddels afgerond.
2. Een onderzoek naar de financieringssystematiek van het COA en de gehanteerde kostprijs. Dit onderzoek bevindt zich in een afrondende fase.
3. Een onderzoek naar de bedrijfscultuur en bestuursstructuur van het COA, alsmede naar de salariëring van de directieleden. Dit onderzoek is begin november gestart en zal, naar verwachting, in maart 2012 tot een eindrapport leiden.

Daarnaast heeft de Ondernemingsraad van het COA in de gebeurtenissen aanleiding gezien zelf onderzoek te doen naar de sociale veiligheidsbeleving binnen het COA. Momenteel zijn we in afwachting van de resultaten van dit onderzoek.

Onderwerp	Actualisatie WIV
DG/Directie/Afdeling	AIVD

Beschrijving

In 2012 zal de dienst een voorstel tot wijziging van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uitwerken.

Stand van zaken

In 2011 is het eerder aangeboden Post-Madridwetsvoorstel aan de Tweede Kamer ingetrokken. In 2012 zal een nieuw wetsvoorstel worden ingediend bij de Tweede Kamer, waarmee opvolging wordt gegeven aan de door de minister goedgekeurde startnotitie.

Aandachtspunten/actualiteit

-

Onderwerp	Samenwerking AIVD-MIVD
DG/Directie/Afdeling	AIVD

Beschrijving

De samenwerking tussen de AIVD en de MIVD op het gebied van de NSO zal worden geïntensiveerd. Een gezamenlijke projectorganisatie van beide diensten werkt de samenwerkingskalender uit:

- Samenwerking sigint opnieuw vormgeven;
- Aanwijzingsbesluit Buitenland;
- Overige onderwerpen die bijdragen aan een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige samenwerking.

Stand van zaken

De projectorganisatie werkt op dit moment aan:

- Inrichting van het nieuwe sigint onderdeel (vaststellen waar de grens ligt tussen gezamenlijke taken en taken die worden uitgevoerd door de diensten zelf, hoe ziet de governance eruit)
- Het aanwijzingsbesluit Buitenlandtaak is gereed. Hierin zijn de onderzoeksgebieden tussen de diensten afgestemd, met waar mogelijk samenwerking. Daarnaast zal de exploitatie afgestemd worden tussen de diensten.

Aandachtspunten/actualiteit

-

Onderwerp	Regionale Inlichtingen Diensten (RID) 2015
DG/Directie/Afdeling	AIVD

Beschrijving

De AIVD werkt samen met de Nationale Politie i.o. om gezamenlijk de Regionale Inlichtingendiensten (RID's) binnen de politie opnieuw vorm te geven. Er wordt een nieuw sturingsmodel uitgewerkt betreffende het gezag en het beheer. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de RID's ligt in beginsel bij de NP en daarmee bij de minister van V&J. De minister van BZK heeft het gezag over de RID's en via de gezagslijn stuurt de AIVD de operationele werkzaamheden. Deze directe sturingsrelatie vraagt ook binnen de AIVD organisatorische aanpassingen.

Stand van zaken

AIVD en kwartiermaker NP voeren overleg over de inrichtingsprincipes voor de RID's.

Aandachtspunten/actualiteit

Het wetgevingstraject voor de vorming van de Nationale Politie is bepalend voor het tempo van de implementatie van de RID nieuwe stijl.

Onderwerp	Herijking B-taak, inclusief tarivering Veiligheidsonderzoeken
DG/Directie/Afdeling	AIVD

Beschrijving

In 2012 wordt de B-taak van de dienst herijkt, zodat met ingang van 1 januari 2013 kan worden aangevangen met een zuivere en toekomstbestendige uitvoering van de Wet Veiligheidsonderzoeken die enkel gericht is op de nationale veiligheid en waarbij een tariferingsmodel is geïmplementeerd. In dit kader zijn de volgende doelstellingen gesteld:

1. een scherpere aanwijzing van de vertrouwensfuncties;
2. de uitvoering van veiligheidsonderzoeken meer focussen op nationale veiligheid;
3. een efficiënte en effectieve samenwerking met andere screeningsinstanties;
4. tarivering en doorberekening van veiligheidsonderzoeken.

Indien de herijking B-taak leidt tot een structurele reductie van het aantal benodigde fte's voor de uitvoering van de veiligheidsonderzoeken wordt het fte-plafond van de dienst overeenkomstig verlaagd, waarbij rekening gehouden zal worden met tijdelijke fluctuaties in de vraag naar veiligheidsonderzoeken (bijv. door een tijdelijke daling van aanvragen afkomstig van de politie in verband met reorganisatie).

Stand van zaken

Door het project is een risico inventarisatie uitgevoerd. De belangrijkste risico's zijn: wenselijkheid en draagvlak (politiek/bestuurlijk), evt. benodigde wetswijzigingen (juridisch), voldoende bekostiging vanuit gekozen oplossing (financieel-economisch), organisatorisch en technisch van aard.

De volgende planning is afgesproken voor 2012:

Gereed	Mijlpaal
Januari	Behandeling van een door het MT-AIVD geaccordeerde Business Case in het SGO
April	De Ministerraad besluit over de Business Case t.b.v. de Rijksbegroting 2013.

Aandachtspunten/actualiteit

In december 2011 wordt gewerkt aan het opstellen van de business case en het tariferingsmodel.

Onderwerp	Verantwoordelijkheid en risico's
DG/Directie/Afdeling	Riksgebouwendienst

Beschrijving

De Riksgebouwendienst is verantwoordelijk voor de bouwtechnische kwaliteit van zijn portefeuille. Met advies en technische maatregelen draagt de Riksgebouwendienst daarnaast bij aan de veiligheid van personen, informatie en (kunst)objecten en aan de continuïteit van bedrijfsprocessen. De verantwoordelijkheid voor het stellen van algemene veiligheidseisen ligt bij de beleidsdepartementen en voor specifieke eisen aan de rijkshuisvesting bij BZK/DGOBR of de individuele gebougebruikers.

Stand van zaken

- De Riksgebouwendienst adviseert gevraagd en ongevraagd over de veiligheidseisen. Politiek en communicatief blijken veiligheidsincidenten in de rijkshuisvesting steeds gevoelig te zijn. Incidenten, klein en groot, krijgen vrijwel altijd veel aandacht van de media zoals brand (Schiphol, Catshuis) en constructie (gevelplaten Hoftoren, trap Sieboldhuis). Daarnaast, en van dezelfde orde, zijn gezondheidsrisico's (asbest, legionella).
- Vrijwel altijd is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid met de gebougebruiker en uitvoerende marktpartijen. De positie van de Riksgebouwendienst verschilt per situatie. In het algemeen geldt dat de Riksgebouwendienst steeds meer op afstand komt te staan van het feitelijke bouwproces en ook veel gebouwen op de markt huurt (zie factsheet Stelsel rijkshuisvesting bij DGOBR). Veiligheid dient dan te worden gezekerd via contractseisen en toezicht op naleving van wettelijke en contractuele verplichtingen.

Aandachtspunten/actualiteit

- Waar breed in riksgebouwen problemen spelen of nieuwe regelgeving om maatregelen vraagt in een groot deel van de portefeuille, worden aspectprogramma's ontwikkeld en uitgevoerd. Thans in uitvoering zijn programma's voor brandveiligheid, asbest, energiebesparing, legionellapreventie en veilig werken op hoogte.
- Binnen het Programma Brandveiligheid worden de actiepunten (brand)veiligheid uitgevoerd die voortkomen uit de kabinet/reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de oorzaken en leerpunten van de brand op het cellencomplex Schiphol-Oost van oktober 2005. De stand van zaken:
 - de realisatie van bouwtechnische maatregelen in justitiële inrichtingen is medio 2011 afgerond. Tot eind 2012 loopt nog een 'naveegactie' waarin alle maatregelen worden opgepakt die vooraf niet konden worden voorzien (hoofddraagconstructie, roosters in puien en sloten in beheer/brandscheidingen).
 - de gehele voorraad riksgebouwen is middels een brandscan gescand op mogelijke risico's. Uit deze brandscans werden 62 panden als 'voorrangspand' beoordeeld. Deze panden dienen uiterlijk 2014 volledig aan de eisen te voldoen. Voor de rest van de voorraad worden begin 2012 gedetailleerde plannen van aanpak vastgesteld.

Onderwerp	Inkoop en aanbesteden
DG/Directie/Afdeling	Riksgebouwendienst

Beschrijving

- De Riksgebouwendienst streeft naar het maximaal benutten van marktpotentieel. Hierbij zijn verschillende aanbestedings- en contractvormen mogelijk waarbij de dienst streeft naar het bundelen van de opdrachten in één contract. Deze bundeling kan zowel horizontaal (eenzelfde soort opdracht voor meerdere gebouwen tegelijk, bijvoorbeeld in de vorm van raamcontracten) als verticaal (waarbij bijvoorbeeld ontwerp en uitvoering of uitvoering en onderhoud van een gebouw in één contract worden gebundeld) plaatsvinden. Hierdoor worden schaalvoordelen bereikt en faalkosten beperkt en worden risico's daar belegd waar ze het beste beheerst kunnen worden. Geïntegreerde contracten leiden aantoonbaar tot optimalisatie bij het ontwikkelen en gebruik van vastgoed doordat rekening gehouden wordt met de functionaliteit over de volledige levensduur van het vastgoed. De Riksgebouwendienst focust zich als professioneel publiek opdrachtgever op het formuleren van heldere eisen (vraagspecificaties), het realiseren van een goed contract, efficiënt en integer aanbesteden en het adequaat managen van afgesloten contracten.
- Bij projecten met een investeringswaarde vanaf € 20 miljoen wordt onderzocht of volledig geïntegreerd contracteren van het project meerwaarde biedt (in de vorm van 'Design/Build/Finance/Maintain/Operate' (DBFMO), ook bekend als 'Publiek Private Samenwerking' (PPS)). Specifiek aan zo'n geïntegreerd contract is dat verschillende fasen van een huisvestingsproject, inclusief onderhoud en facilitaire diensten, gezamenlijk worden uitbesteed aan één private partij (of aan een samenwerkingsverband c.q. consortium van ondernemingen) voor een langere periode (bv. 20 jaar).

Stand van zaken

- De Riksgebouwendienst gaat, conform het regeerakkoord, bij passende opdrachten over tot het toepassen van 'Social Return'. Social return heeft tot doel het creëren van extra werk(ervarings)plaatsen voor mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Afgesproken is dat de Riksgebouwendienst voor grote complexe werken eerst een tweetal pilots uitvoert. Deze zijn het kerndepartement VWS/SZW en onderzocht wordt de mogelijkheid van het DBFMO-project aan de Rijnstraat 8 (Buitenlandse Zaken en IenM).

Aandachtspunten/actualiteit

- De minister van Financiën informeert de Tweede Kamer, mede namens de minister van BZK en IenM, periodiek over de voortgang in het beleid en de uitvoering van DBFM(O).

Onderwerp	Duurzaamheid
DG/Directie/Afdeling	Riksgebouwendienst

Beschrijving

- De Riksgebouwendienst is één van de pioniers op het terrein van duurzaam bouwen. Grote marktpartijen hebben zich dit kwaliteitsaspect inmiddels eigen gemaakt en beconcurreren elkaar op de hoogste duurzaamheidscores, vooral bij nieuwbouw. Belangrijke stimulans is dat duurzaam vastgoed beter rendeert en leegstandsrisico's verlaagt. Vanuit de gewenste voorbeeldrol wil de Riksgebouwendienst een stimulerende rol blijven vervullen en legt de nadruk nu op de verduurzaming van de gehele voorraad. Vooral geredeneerd vanuit de problematiek van leegstand en vanuit het perspectief van energiebesparing is dat op korte termijn van meer belang dan incidentele iconen.
- In de Beleidsagenda Duurzaamheid (3 oktober 2011) heeft het kabinet aangegeven een aantal doelen voor de rijkshuisvesting na te streven:
 - 100% duurzaam inkopen;
 - het nemen van kosteneffectieve maatregelen met als streven om jaarlijks 2% energie te besparen in de riksgebouwen (oplopend tot 25% besparing in 2020);
 - 20% minder CO2-uitstoot in 2020;
 - energieneutrale nieuwbouw en renovaties vanaf 31 december 2018 (verplichting uit de EU-richtlijn Energy Performance Building Directive).

Stand van zaken

- De Riksgebouwendienst vraagt, overeenkomstig het Duurzaam Inkopenbeleid, bij nieuwe aanhuur van een kantoor of verlenging van een huurcontract ten minste energielabel C, of een verbetering van twee labelstappen. Deze inzet blijkt succesvol. Het beleid t.a.v. energielabeling van gebouwen wordt ondersteund en de markt wordt op een goede manier gestimuleerd om de vastgoedportefeuille te verduurzamen. Het voorbeeld wordt in de markt gevolgd.
- In de riksgebouwen daalt het energieverbruik thans meer dan de beoogde 2% per jaar.
- Oriëntatie op energieneutrale bouw (en renovatie) is gestart. De eerste indicatie is dat uitwerking op gebiedsniveau noodzakelijk is om tot kosteneffectieve oplossingen te komen.

Aandachtspunten/actualiteit

- De Riksgebouwendienst heeft de overtuiging dat duurzaamheid zich op den duur kan terugverdienen en zelfs tot kostenbesparing kan leiden en vindt het daarom van belang om bij de huisvestingsafwegingen de levensduurkosten mede in beschouwing te nemen. Oplossingen voor de bekende 'split-incentive' (investering/beheer/gebruik) komen binnen bereik met geïntegreerde contractvormen, waarbij investeerder, bouwer en beheerder in één consortium zijn verenigd en doordat in het nieuwe rijkshuisvestingssysteem de Riksgebouwendienst de energierekening gaat betalen (vooralsnog alleen voor kantoren).

Onderwerp	Gezichtsbepalende projecten
DG/Directie/Afdeling	Riksgebouwendienst

Beschrijving

- Bij de Riksgebouwendienst zijn voortdurend honderden projecten en projectjes in uitvoering. Van enkele daarvan, waarvoor vanuit de politiek en/of media aandacht is, wordt de stand van zaken hier kort toegelicht.

Stand van zaken

- *Rijksmuseum Amsterdam*
Sinds december 2003 vindt in het Rijksmuseum de grootste verbouwing uit zijn geschiedenis plaats. Er is nieuwbouw gepland, originele muurdecoraties keren terug en de vaste opstelling wordt geheel gewijzigd. Medio 2012 levert de Riksgebouwendienst het verbouwde pand op aan het Rijksmuseum, waarna de herinrichting door het Rijksmuseum ter hand wordt genomen. De heropening is voorzien in 2013. De verbouwing blijft binnen de financiële kaders, al is er enige spanning op het budget en het tijdpad door onvoorzien tegenvallers. De Tweede Kamer wordt twee keer per jaar door de minister van OCW geïnformeerd over de voortgang.
- *Paleis Soestdijk*
De Riksgebouwendienst werkt sinds enige jaren aan de toekomst van paleis Soestdijk. Van 2007 tot eind 2010 waren paleis en tuin (tijdelijk) opengesteld voor publiek. In die periode bezochten ruim 600.000 mensen het paleis. Het was de bedoeling voor eind 2010 te beslissen over een nieuwe bestemming. Er waren enkele opties, maar partijen wilden zich alleen financieel binden als de overheid duidelijkheid zou geven over haar bijdrage in de kosten van restauratie, renovatie, beheer en onderhoud van gebouwen en landgoed. Inmiddels is duidelijk geworden dat de Staat hiervoor geen middelen beschikbaar stelt en daarom is in 2011 een marktverkenning gestart om te onderzoeken of er publieke- en/of private partijen zijn die het landgoed Soestdijk willen ontwikkelen en exploiteren.
In juli 2010 is besloten om Soestdijk nog een jaar (2011) langer open te houden (formule: 'Soestdijk in transit': beperkte openstelling voor publieksbezoek en het organiseren van - culturele - evenementen). Tot eind 2011 hebben dan sinds de openstelling in 2007 bijna 800.000 bezoekers Soestdijk bezocht. Ook in 2012 wordt het paleis met deze formule opengehouden (met o.a. een herhaling van de succesvolle opera "Orfeo ed Euridice"). Over de openstelling in 2013 dient op korte termijn een besluit te worden genomen om desgewenst een adequate programmering voor het jaar 2013, de start van "200 jaar Koninkrijk", te realiseren.
- *Detentiecentrum Alphen aan den Rijn*
In 2007 is het nieuwgebouwde detentiecentrum geopend. Sinds de oplevering zijn er gebreken aan het licht gekomen (zoals lekkages en verkeerd gelegde bekabeling). In 2010 is het pand ontruimd om een meer uitgebreide scan naar de gebreken uit te voeren en om herstelwerkzaamheden mogelijk te maken. Inmiddels is overeenstemming met de aannemer bereikt over de herstelwerkzaamheden en de kostenverdeling. De verwachting is dat het pand in week 30 van 2012 weer in gebruik genomen kan worden.
In 2010 is onderzoek verricht naar de oorzaken van de problemen bij het detentiecentrum. Met name de hoge tijdsdruk op de realisatie, de ingrijpende wijzigingen van het bouwproject tijdens het bouwproces en de onduidelijk verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer door een nieuwe wijze van aanbesteden hebben ten grondslag gelegen aan de problemen.

Vanuit de politiek en de media is er aandacht voor de perikelen rond detentiecentrum Alphen. Er zijn al meerdere keren Kamervragen gesteld en op 8 november 2011 is het centrum in een *Algemeen Overleg* aan de orde geweest.

- *Ministeries van Veiligheid en Justitie & Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
Sinds 2000 ontwikkelt de Riksgebouwendienst nieuwe huisvesting voor VenJ en BZK in het Wijnhavenkwartier in centrum Den Haag. In 2008 is de bouw begonnen, in 2012 zal het nieuwbouwcomplex (met torens van circa 146 meter hoog) klaar zijn. Begin 2013 zullen de ministeries verhuizen. De voortgang van het project is voorspoedig en de financiële status is gezond.
- *Internationale organisaties*
Nederland, en specifiek Den Haag als Internationale Stad van Recht en Vrede, trekt steeds meer internationale organisaties aan. De Riksgebouwendienst wordt daardoor vaker gevraagd voor de huisvesting van deze organisaties. De projecten verschillen sterk van de reguliere bouwprojecten binnen de dienst (politieke gevoeligheid, cultuurverschillen, positie als gastland). Binnen de Riksgebouwendienst is het Atelier Huisvesting Internationale Organisaties (AHIO) speciaal opgericht voor deze projecten, als vast aanspreekpunt voor de gebruiker. Thans lopende projecten zijn de nieuwbouw voor Eurojust, de herhuisvesting van de Franse ambassade (vanwege de nieuwbouw voor de Hoge Raad) en de definitieve huisvesting voor het Internationaal Strafhof (International Criminal Court, ICC). De rechtszaal voor het Libanon Tribunaal en de nieuwbouw voor Europol zijn in het recente verleden opgeleverd.

Onderwerp	TMG Werkgeverschap
DG/Directie/Afdeling	Bureau Algemene Bestuursdienst

Beschrijving

- Namens de minister van BZK heeft de ABD werkgeversverantwoordelijkheid voor de Top Management Groep (TMG), de ca. 65 topbestuurders van de Rijksoverheid.
- De uitvoering van de werkprocessen rondom het werkgeverschap is belegd bij Bureau ABD. Het gaat om werkprocessen zoals (niet limitatief): beloning, arbeidsduur, werktijden, arbeidsvoorwaarden en verlof.

Stand van zaken

- Met start van huidig kabinet is (voor het eerst) ook een taakstelling opgelegd specifiek aan de TMG.
- Dit is niet alleen een financiële taakstelling (op salarisbudget), maar ook krimp in omvang TMG-functies en aantal TMG-leden. De hele Rijksdienst moet krimpen en de 'trap wordt van boven naar beneden schoongeveegd'.
- Leden van de TMG worden benoemd voor een periode van maximaal zeven jaar, waarbij vijf jaar op functie het streven is.
- In de ministerraad van 28 september 2011 is besloten dat niet meer zal worden ingestemd met verzoeken tot verlenging van TMG leden. De zevenjaarstermijn wordt dus hard gehanteerd. Reden hiervoor was de wens om nog voldoende mobiliteit en vernieuwing in de top van het Rijk te garanderen, ook in tijden van krimp.
- TMG leden zijn in vaste dienst bij het ministerie van BZK, maar ze worden geplaatst voor tijdelijke duur op functies. Na afloop van de termijn is geen garantie op een nieuwe plaatsing. Wel heeft de minister van BZK twee jaar lang een inspanningsverplichting om een nieuwe functie te vinden. Na deze twee jaar eindigt het dienstverband. Dit is in de praktijk echter nog nooit voorgekomen.

Aandachtspunten/actualiteit

- Het sterker sturen op de zittingstermijn voor TMG leden kan leiden, indien er geen andere functie gevonden wordt, tot een groei van het aantal TMG leden op niet TMG functies, de zogenaamde Buitengewoon Adviseurs.
- Omdat deze op de loonlijst van BZK staan, kan dit leiden tot een stijging van de salariskosten voor het Bureau ABD (tegenvallers).
- Voor de lange termijn wordt gekeken naar pro-actiever beleid en mogelijke herverdeling van verantwoordelijkheden voor de TMG.
- Voor de korte termijn heeft Bureau ABD relaties aangeknoopt met een aantal organisaties en sectoren die moeten leiden tot de uitstroom (uit het Rijk) van TMG (maar ook ABD) leden. Dat zijn organisaties met vacatures op vergelijkbaar niveau, maar ook search- en outplacementbureaus.

Onderwerp	TMG vacatures
DG/Directie/Afdeling	Bureau Algemene Bestuursdienst

Beschrijving

- Voor de vervulling van TMG-vacatures geldt een procedure die afwijkt van die voor andere ABD-vacatures. Het belangrijkste verschil ligt in de strengere scheiding tussen voorselectie en selectie en de uiteindelijke benoeming door de ministerraad.
 - Het vacaturehoudend ministerie meldt de vacature voor een TMG-functie aan het Bureau ABD.
 - Er wordt een functieprofiel opgesteld, onder andere aan de hand van ABD-competenties.
 - Na publicatie van de vacature worden verkennende gesprekken gevoerd met mogelijk geschikte kandidaten. Dit leidt tot een voorstel van een aantal kandidaten aan de voorselectiecommissie (VSC).
 - Samen met de voorselectiecommissie maakt de directeur-generaal ABD een groslijst van benoembare kandidaten voor de vacature. Daarbij wordt uitgegaan van een 'open systeem'. De voorselectiecommissie bestaat uit een voorzitter van buiten de rijkspolitie (dhr. Hermans) en uit drie secretarissen-generaal. De VSC toetst de kandidaten zowel op geschiktheid voor de betreffende TMG-functie als ook op geschiktheid voor een TMG-positie in het algemeen.
 - Betreft de vacature de functie van directeur-generaal, dan heeft de secretaris-generaal van het vacaturehoudend ministerie als vierde lid zitting in de commissie. Betreft de vacature de functie van secretaris-generaal, dan wordt een directeur-generaal van het vacaturehoudend ministerie als lid toegevoegd.
 - De DGABD beperkt in samenspraak met deze commissie de groslijst tot een shortlist van twee tot vier kandidaten.
 - Na de voorselectiecommissie vindt het departementale selectieproces plaats, inclusief consultatie van de departementale ondernemingsraad (OR).
 - De minister van BZK is als toekomstig werkgever van de nieuwe topmanager verantwoordelijk voor de eindselectie. Maar gedurende de hele procedure zoekt hij overeenstemming met de vacaturehoudende minister. De laatste heeft, gelet op zijn ministeriële verantwoordelijkheid, een vetorecht.
 - Wanneer de keuze is gevallen op een van de kandidaten, komt de minister van BZK met een voordracht in de ministerraad. Bureau ABD verzorgt alle benodigde documenten. Ook het Kabinet van de Koningin moet worden geïnformeerd.
 - In deze fase zijn dan ook de zogenaamde "3 A's" in gang gezet: arbeidsvoorraarden, het assessment en het AIVD-veiligheidsonderzoek. Voorafgaand aan de benoeming in de ministerraad dient een verklaring geen bezwaar te zijn afgegeven door de AIVD. Met name de arbeidsvoorraarden (afhankelijk van de financiële positie en achtergrond van de betrokkenen) en het veiligheidsonderzoek vinden vaak onder zeer hoge (tijds)druk plaats.
 - Na benoeming in de ministerraad wordt deze bekend gemaakt via een persbericht. Dit persbericht wordt gewoonlijk in de week voorafgaand aan de benoeming opgesteld in samenspraak met de betrokkenen, de communicatieafdeling van het betrokken ministerie en de afdeling C&I van BABD. DG ABD geeft een akkoord op het persbericht.
 - Na benoeming in de ministerraad wordt het ontwerp-Koninklijk Besluit, namens de MinBZK aan de koningin ter ondertekening aangeboden.

Stand van zaken

- Een TMG-benoeming vindt altijd plaats onder zeer hoge (tijds)druk waarbij zeer frequent moet worden geschakeld tussen eventuele kandidaten, de vacaturehouder, de vakminister en de MinBZK.
- Om de keuze voor een bepaalde kandidaat politiek te sonderen wordt gebruik gemaakt van het Monitoroverleg. Dit is het reguliere overleg tussen de MinBZK, de MP en de vice-MP, in bijzijn van de DG ABD en de SG AZ.
- De voorbereiding van het Monitoroverleg vindt ten aanzien van de TMG-aangelegenheden bij BABD plaats.

Aandachtspunten/actualiteit

- Het kabinet heeft naast stabiliteit en kennisbehoud ook behoefte aan een gezonde instroom in de TMG. De TMG is qua demografie en achtergronden nu wellicht iets te uniform.
 - De man – vrouw verhouding is 80% - 20%
 - 80% van de TMG is ouder dan 50 jaar
 - Het grootste deel van de TMG heeft voornamelijk ervaring binnen de Rijksdienst
- Hoewel in dit traject een grote rol is weggelegd voor de minister van BZK, heeft deze geen doorzettingsrecht op de uiteindelijke benoeming.
- Zittende TMG leden hebben, ondanks hun aanstelling, geen voorrang voor plaatsing op TMG functies.
- Het is in specifieke gevallen mogelijk om een benoeming voortijdig te beëindigen, dit valt binnen de bevoegdheden van de minister van BZK.

Onderwerp	Beloning TMG
DG/Directie/Afdeling	Bureau Algemene Bestuursdienst

Beschrijving

Op dit moment is de rechtspositie van leden TMG formeel als volgt geregeld:

- Leden TMG ontvangen een vastgesteld bedrag (€9098 per maand o.b.v. 36 uur). Hierin zijn geen stappen mogelijk. En dus geen mogelijkheid voor een lagere instap of groei voor goed functioneren.
- Daarnaast kunnen leden van de TMG toeslagen ontvangen o.b.v. artikel 22a BBRA. Dit artikel is formeel nog altijd ongemaximeerd. Dit kan in de vorm van:
 - Een eenmalige toeslag, gewoonlijk toegekend n.a.v. een bijzondere prestatie
 - Een vaste toeslag, gewoonlijk toegekend bij in- of doorstroom om redenen van arbeidsmarkt en/of bij structureel goed functioneren.

Stand van zaken

- Naar aanleiding van de adviezen van de Commissie Dijkstal over de politieke en ambtelijke topbeloning is een nieuw beloningsstelsel ontwikkeld voor leden van de TMG. Dit stelsel is eind 2005 door de toenmalige MinBZK vastgesteld. Dit nieuwe stelsel beoogt:
 - Meer eenvoud, transparantie en eenheid te brengen in de beloning van de TMG.
 - Daarnaast meer prestatiegerichtheid te stimuleren bij zowel het ontwikkelen en uitbouwen van competenties als het behalen van prestaties.
 - Een adequate structuur van tegenprestaties te bieden.
 - Dit alles altijd onder €187.340 (130% huidig ministersalaris, niveau 2011).
- Dit heeft geleid tot een ontwerp-beloningsstelsel met de volgende kenmerken:
 - Introductie van een schaal met tien tredes die door een DG doorlopen kan worden op basis van aantoonbaar goed functioneren/presteren.
 - Een eindrede (vast bedrag) uitsluitend voor SG's.
 - Maximering van de eenmalige toeslag tot een maandsalaris op jaarbasis. Toekenning hiervan op basis van bijzondere prestaties.
 - Alle beloningsbeslissingen op basis van vooraf gemaakte (werk)afspraken en op basis van een jaarlijks gesprek over functioneren en prestatie.

Aandachtspunten/actualiteit

- Er wordt geanticipeerd op het nieuwe stelsel binnen de kaders van de huidige rechtspositie. Dit houdt in dat op dit moment verschillende elementen van het stelsel in de praktijk worden gebracht, zoals onder meer:
 - Maximering van de eenmalige toeslag op één maandsalaris op jaarbasis.
 - Het bereik van de te introduceren schaal vormt voor TMG-leden een nieuw gemaximeerd groeiperspectief. Het maximum van de schaal ligt onder het niveau van het huidige ministersalaris (€ 144.107 op jaarbasis, niveau 2011).
 - Daarmee blijft de schaal binnen de aanvullende afspraken over beloning TMG die in juni 2009 in de MR zijn vastgesteld.
 - De nieuwe schaal kent tredes. Deze kunnen nog niet worden ingevoerd. Binnen het huidige systeem anticiperen we hierop via een vaste toeslag.
 - Instroom van TMG-leden vindt plaats binnen het bereik van de toekomstige schaal. Dit is vanaf 2007 al praktijk.
 - TMG-leden die op het (zogenaamde) maximum van de schaal zitten, gaan bij doorstroom horizontaal over. Ook dit is al praktijk vanaf 2007.

- De volgende elementen kunnen nu nog niet worden gerealiseerd:
 - Het startniveau van nieuwe TMG-leden is in het nieuwe stelsel beduidend lager en sluit beter aan op doorstroom vanuit schaal 17/18. Dit is in de huidige rechtspositie niet mogelijk.
 - Met de invoering van de schaal vervallen de vaste (arbeidsmarkt)toeslagen (uitzonderingen daargelaten).
- Invoering van het stelsel heeft tot op heden op zich laten wachten, hangende de invoering van de Wet Normering uit Publieke Middelen gefinancierde bezoldiging Topfunctionarissen (WNT).
- Toekenning van toeslagen (onder de noemer bijzonder of extra belonen) vindt bij de departementen veelal aan het eind van het jaar plaats, als onderdeel van de reguliere p-cyclus. Hiervoor wordt jaarlijks een beloningskader vastgesteld. Vanaf 2009 wordt door de MinBZK een zeer terughoudend beleid gevoerd: geen toekenningen tenzij een uitzonderlijke prestatie.

Onderwerp	Grondrechten in balans
DG/Directie/Afdeling	CZW/Constitutionele Zaken

Beschrijving

- Bij verschillende (beleids-)vraagstukken op het terrein van BZK is sprake van de weging van grondrechtelijke belangen. Dit leidt tot (de wens vanuit de Kamer en/of samenleving tot) principiële stellingnamen en discussies die politiek gevoelig liggen.
- Dit is in het bijzonder het geval in beleidsvraagstukken waarbij de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (mede) in het geding zijn. Te denken valt aan de discussies rondom de positie van gewetensbezwaarde (trouw)ambtenaren, (het initiatiefwetsvoorstel) onbedwelmd ritueel slachten, de SGP-zaak, het wetsvoorstel (verbod op het dragen van) gelaatsbedekkende kleding en de (on-)toelaatbaarheid van de manifestatie van (andere) religieuze uitingsvormen in het publieke domein.
- Ten behoeve van een meer integrale benadering van de thema's zoals hierboven genoemd, is in 2004 een meer omvattende beleidsnota uitgebracht door het toenmalige kabinet (nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, BZK/CZW). Deze nota kreeg brede steun vanuit de Kamer en is sindsdien regelmatig in positieve zin aangehaald door opeenvolgende kabinetten en Kamers in brieven en debatten over grondrechtelijke thema's.
- De Tweede Kamer heeft op 15 maart 2011 de minister van BZK verzocht om een update van genoemde nota Grondrechten, meer gericht op het beginsel van scheiding van kerk en staat.

Stand van zaken

- Een concept van de door de TK gevraagde notitie over het beginsel van scheiding tussen kerk en staat is in de onderraad Raad voor Bestuur behandeld in september/oktober 2011. De minister van BZK heeft de opdracht gekregen te bezien of een dergelijke notitie kan worden uitgebracht en zo ja, in welke vorm.
- T.a.v. de afzonderlijke dossiers:
 - Gewetenbezwaarde trouwambtenaren: Voorlichtingsaanvraag (soort verkenning, is geen formeel advies) gaat naar de Raad van State inzake door de Kamer verzocht standpunt van het kabinet op het Cgb-advies 'Trouwlen geen bezwaar'. De Kamer wil een einde maken aan de mogelijkheid van (trouw-)ambtenaren om te weigeren echtparen van gelijk geslacht te huwen op grond van gewetensbezwaren. Dit in tegenstelling tot het standpunt van het Kabinet.
 - Ritueel slachten: het kabinet heeft een reactie gestuurd op Eerste Kamervragen over het initiatiefwetsvoorstel van mw. Thieme. Plenaire behandeling staat geagendeerd op 13 december. Daarna doet zich mogelijk de bekragtingsvraag voor i.v.m. twijfels over de grondwettelijkheid van het voorstel.
 - Wetsvoorstel gelaatsbedekkende kleding: voor advies bij Raad van State.
 - SGP-zaak: SGP heeft klacht tegen Nederland ingediend bij het EHRM wegens schending van het recht van vereniging en van godsdienstvrijheid door de Hoge Raad uitspraak van 9 april 2010.

Aandachtspunten/actualiteit

- Geen overige aandachtspunten/actualiteiten op dit moment.

Onderwerp	Missie BZK
DG/Directie/Afdeling	Directie Communicatie

Beschrijving

- Begin november is een start gemaakt met het ontwikkelen van een nieuwe missie voor BZK (met de komst van dit kabinet is de samenstelling van het ministerie ingrijpend veranderd).
- Een missie definieert de bestaansgrond van een organisatie en geeft antwoord op de vraag 'Waarom doen we wat we doen?' Een missie motiveert, geeft focus en verbindt.
- De gekozen aanpak is erop gericht dat breed vanuit het ministerie kan worden meegedacht over de missie én dat in een relatief kort tijdsbestek (twee maanden) de missie ontwikkeld wordt.
- De Secretaris-generaal en de Bestuursraad zijn opdrachtgever; de SG zorgt tijdens het proces voor regelmatige afstemming met de ministers.

Stand van zaken

- In een aantal bijeenkomsten zijn keuzes op hoofdlijnen gemaakt over de aard en de tekst van de missie. Uitkomst van de discussies tot nu toe:
- De missie van BZK moet actief geformuleerd zijn, verbinden en inspireren. Hij hoeft niet een compleet overzicht van al onze taken te bevatten, maar wel duidelijk over BZK gaan. En hij moet lang mee kunnen en dus politiek neutraal zijn.
- Op basis van de sessie met de medewerkers van BZK is de conceptmissie op 12 december 2011 aan de BZK-medewerkers voorgelegd voor reactie/suggesties. De conceptmissie luidt:
 - BZK, voor een democratische rechtstaat en een slagvaardig bestuur.
- Inzet is om vóór het Kerstreces de missietekst vast te stellen en deze op de interne nieuwjaarsbijeenkomst (maandag 9 januari) bekend te maken.

Aandachtspunten/actualiteit

- De missie heeft in de eerste plaats een interne werking. In de eerste helft van 2012 zal de missie centraal staan in de interne communicatie binnen BZK, waarbij 'verbinding' de belangrijkste doelstelling is.
- Extern is de missie van belang omdat hij de identiteit van BZK tot uitdrukking moet brengen.

Onderwerp	Nieuwe huisvesting BZK
DG/Directie/Afdeling	Projectdirectie Nieuwbouw

Beschrijving

- Op dit moment wordt door BZK en VenJ een Rijkskantoorgebouw met 4050 werkplekken gerealiseerd.
- BZK zal 36% van dit complex vullen met het kerndepartement.
- Naast het kerndepartement van Veiligheid en Justitie zal VenJ verschillende taakorganisaties in het gebouw huisvesten.
- De verhuizing is gepland vanaf half december 2012. De totale verhuizing zal ongeveer 3 maanden in beslag nemen. De verhuizing van één kerndepartement wordt gepland in vier weekeinden.
- Binnen het ministerie van BZK zijn de voorbereidingen begonnen om zowel de verhuizing te realiseren als tijd en plaats onafhankelijk werken te implementeren.

Stand van zaken

- De voortgang van de bouw verloopt voorspoedig. Volgens het huidige schema is een oplevering van de bouw voorzien op 8 december 2012. De verhuizing start eind december 2012.

Aandachtspunten/actualiteit

- De gemeente Den Haag heeft in 2003 de huidige gebouwen van BZK en VenJ gekocht. Destijds waren er plannen om met een marktpartij de grond opnieuw te ontwikkelen. Inmiddels heeft de marktpartij zich teruggetrokken. De gemeente heeft nog geen nieuwe bestemming voor de gebouwen of de grond gevonden.



Onderwerp	Werkprogramma
DG/Directie/Afdeling	Raad voor openbaar bestuur (Rob)

Beschrijving

- Adviezen binnenkort:
 - Sociale media en representatieve democratie;
 - Openbaarheid;
 - Europa en decentraal bestuur
- Adviezen in 2012:
 - Nieuwe visie op de overheid (verhouding overheid/ markt/ burgers)
 - Burgerparticipatie
 - Risico's en regelgevingsreflex
 - Dienstverlening en ICT

Stand van zaken

- Voor het uitbrengen van het advies over Openbaarheid zal een besloten expertmeeting in aanwezigheid van de minister van BZK plaatsvinden.
- Het advies 'Nieuwe visie op de overheid' zal in nauwe interactie met BZK worden voorbereid, mede in relatie tot ontwikkellijnen van het programma Compacte overheid

Aandachtspunten/actualiteit

- In oktober 2011 heeft de Rob haar visie gegeven in reactie op de kabinetsnota 'bestuur en bestuurlijke organisatie'. Op 23 november heeft de Raad deze in een hoorzitting van de TK nader toegelicht. De raad doet concrete suggesties voor een procesaanpak voor de uitwerking van bestuurlijke opschaling, allereerst in de Randstad.

Onderwerp	Werkprogramma
DG/Directie/Afdeling	Raad voor financiële verhoudingen (Rfv)

Beschrijving

- De Raad zal adviseren over de decentralisaties in de jeugdzorg, de zorg en de sociale zekerheid
- De Raad kan ad hoc adviseren over alle relevante ontwikkelingen in de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen
- Ook is de vraag aan de orde of een nieuw instituut gewenst is ter borging van kennis, wellicht arbitrage en advisering op het gebied van financiële verhoudingen.

Stand van zaken

- Minister en voorzitter Rfv hebben afgesproken dat het secretariaat van de Raad samenwerkt met ambtelijk BZK bij het verkennen van de vraag of behoefte bestaat aan zo een instituut en welke rol/ functie de Rfv en andere bestaande organisaties daarbij kunnen vervullen.

Aandachtspunten/actualiteit

- In november uitgebracht: advies over herijking van gemeentefonds. Geadviseerd wordt om de gemeentelijke preferenties het uitgangspunt te laten blijven bij de verdeling van het fonds en niet Rijkspreferenties samen met gemeentelijke preferenties interbestuurlijk te wegen.

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Openbaar Bestuur

en Democratie

Cluster Bestuurlijke en
Financiële Verhoudingen

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Cathalijne Poppe

T 070 426 8898
cathalijne.poppe@minbzk.nl

Kenmerk

2011-2000356680

Datum 2 september 2011

Betreft Aanbiedingsbrief bestuursafspraken aan de Tweede Kamer

Bijlagen

1

Op 13 juli 2011 heb ik u medegedeeld dat ik op 5 juli 2011 een reactie aan de VNG heb gegeven op haar brief aan het kabinet over de uitkomst van de ledenvergadering van de VNG over het bestuursakkoord.

In die brief van 13 juli jl. heb ik u gemeld dat het onderhandelaarsakkoord met de stap van het kabinet voor beide partijen een bindende basis biedt voor constructieve samenwerking in de komende jaren. En dat ik uit de reactie van de VNG afleidde dat zij dit ook zo ziet.

Met de VNG, het IPO en de UvW heb ik afgesproken het pakket aan afspraken in het vervolg te duiden als "de bestuursafspraken 2011-2015". Onder dit pakket wordt verstaan: het voornoemde onderhandelaarsakkoord dat door betrokken partijen op 21 april jl. is ondertekend, de correspondentie tussen kabinet en VNG naar aanleiding van de beslissing van de VNG-leden over het onderhandelaarsakkoord en de brieven aan IPO en UvW daarover.

U treft de bestuursafspraken als bijlage gebundeld aan. Hiermee is voor alle partijen het pad geplaveid om de afspraken uit dit pakket voortvarend op te pakken en uit te voeren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner

Voorwoord

Nederland staat voor een grote uitdaging: het op orde krijgen van de overheidsfinanciën, gecombineerd met het versterken van de economie. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben de handen ineengeslagen en zijn tot bestuursafspraken gekomen over de uitgangspunten en het proces bij een aantal grote hervormingen. Deze hervormingen zijn nodig om tot een doelmatige taakverdeling en een compacte en slagvaardige overheid te komen.

De bestuursafspraken bestaan uit het onderhandelaarsakkoord dat op 21 april 2011 door vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is ondertekend. Daarnaast bevatten zij de briefwisseling tussen de VNG en het Rijk en de brieven van het Rijk aan het IPO en de UvW, naar aanleiding van de uitspraak van het VNG-congres over dit akkoord. De besluitvorming over het onderhandelaarsakkoord is nog niet in alle provincies (in finale zin) afgerond. Het pakket aan afspraken is in deze bundel bijeengevat.

De tekst van het onderhandelaarsakkoord, genaamd Bestuursakkoord 2011-2015, vormt het hart van de afspraken. Op twee onderdelen van dit akkoord hebben de partijen uiteindelijk geen overeenstemming bereikt:

1. Op het VNG-congres van 8 juni 2011 hebben de leden van de VNG ingestemd met het voorstel van het VNG-Bestuur om 'vast te stellen dat de leden het onderhandelaarsakkoord voor hun rekening kunnen nemen, maar dat dit niet het geval is voor het onderdeel 'werk'. De wet Werken naar vermogen zal daarmee vorm krijgen in het proces van wetgeving tussen kabinet en Staten-Generaal. Het onderwerp 'werk' komt voor de verantwoordelijkheid van het Rijk. Maar de VNG zal daarbij een heel actieve lobby voeren richting kabinet en Tweede Kamer met als doel een beter resultaat op het sociale terrein. De VNG zal daarover met het kabinet dooronderhandelen.'
2. Naar aanleiding van de beslissing van de VNG-leden stelde minister Donner het volgende: 'Evenals de VNG dit doet met betrekking tot onderdeel 6.1 stelt het kabinet zich daarbij vrijer op ten opzichte van dit onderdeel en de afspraak over het niet belasten van de vorming en het functioneren van de regionale uitvoeringsdiensten met de in de startnota voorziene korting op het gemeentefonds.'

Op deze twee onderdelen hebben de teksten in het onderhandelaarsakkoord voor de betrokken overheden dus geen bindende status.

Voor het onderdeel water uit het onderhandelaarsakkoord zijn verdere afspraken uitgewerkt in het bestuursakkoord Water. Op 23 mei 2011 is het bestuursakkoord water ondertekend door vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Over de totstandkoming van het deelakkoord natuur/ILG vinden thans nog besprekingen plaats. Zoals reeds gesteld in het onderhandelaarsakkoord, is op dit punt het commitment van de provincies aan de passage in paragraaf 5.1 over de Startnota pas van toepassing als er een afspraak in een deelakkoord Natuur en Landelijk Gebied tot stand komt.

Naar het oordeel van de betrokken partijen is er met de Bestuursafspraken 2011-2015 een bindende basis voor constructieve samenwerking in de komende jaren bij de aanpak van de vraagstukken en hervormingen waarvoor Nederland gesteld is.

**De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.P.H. Donner**

**De staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers**

**De voorzitter van het Interprovinciaal Overleg,
J.W. Remkes**

**De voorzitter van de Vereniging Nederlandse Gemeenten,
A. Jorritsma**

**De voorzitter van de Unie van Waterschappen,
P.C.G. Glas**

Correspondentie tussen kabinet en VNG



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Algemene Zaken
T.a.v. de minister-president M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Ministerie van Binnenlandse Zaken
T.a.v. de heer mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011

2500 EA 'S-GRAVENHAGE
doorkiesnummer
(070) 373 8001

uw kenmerk	bijlage(n)
Bestuursakkoord	BB/U201101086

Geachte heer Rutte, geachte heer Donner,

Hiermee stellen wij u graag op de hoogte van de uitkomst van de ledenraadpleging en de uitspraak van de Algemene Ledenvergadering van de VNG over het Bestuursakkoord en geven wij onze visie op het vervolg.

Voorgeschiedenis

Bij brief van 18 april jl. gaven wij u te kennen het onderhandelaarsakkoord te tekenen om het vervolgens aan de gemeenten voor te leggen. De leden van de VNG zouden uiteindelijk beslissen op de ALV.

Overigens maakten wij reeds toen onze zorgen kenbaar op het gebied van 'werk', met name de WSW. Het bestuur van de VNG heeft het akkoord aan de leden voorgelegd en in een aantal drukbezochte informatiesessies toegelicht. Voorts heeft het de gemeenten verzocht hun opinie reeds vóór de Algemene Ledenvergadering schriftelijk aan de VNG kenbaar te maken. Dit is in groten getale gebeurd.

Aan de vooravond van het VNG-congres hebben wij op 26 mei en 6 juni jl. met u en de staatssecretarissen van Financiën en Sociale Zaken gesproken over de signalen die uit deze ledenraadpleging naar voren kwamen. Wij hebben u gemeld, dat de Nederlandse gemeenten eendrachtig verantwoordelijkheid willen nemen voor een ongekend omvangrijk en ambitieus pakket van decentralisaties op het gebied van jeugd en zorg alsmede voor belangrijke operaties op beleidsterreinen als ruimtelijke ontwikkeling, wonen, stedelijke ontwikkeling, dienstverlening, en vermindering van regeldruk. Wij hebben u toen ook gemeld, dat de gemeenten even eensluidend uitspreken niet de verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor het onderdeel 'werk' als gevolg van de uitvoeringsvoorraarden vooral in financieel opzicht. Op grond hiervan heeft het bestuur van de VNG de leden geadviseerd in de ALV vast te stellen, dat de gemeenten het Bestuursakkoord voor hun rekening kunnen nemen, maar dat dit niet het geval is voor het onderdeel 6.1., dat daarmee verwezen wordt naar het wetgevingsproces.

U heeft zich toen op het standpunt gesteld, dat de VNG er rekening mee moest houden dat het kabinet deze uitspraak zou beschouwen als een afwijzing van het Bestuursakkoord.

Wij hebben daarop geantwoord, dat die conclusie wat ons betreft niet terecht zou zijn, aangezien het akkoord door ons niet ingetrokken of garmendeerd wordt, maar dat de leden van de VNG dit deel niet kunnen steunen.

Uitspraak van de gemeenten

Tijdens de ALV op 8 juni jl. in Utrecht hebben de gemeenten met 86,6% van de stemmen uiteindelijk het volgende besloten: 'Vast te stellen dat de leden het onderhandelaarsakkoord voor hun rekening kunnen nemen, maar dat dit niet het geval is voor het onderdeel 'werk'.

De wet Werken naar vermogen zal daarmee vorm krijgen in het proces van wetgeving tussen kabinet en Staten-Generaal. Het onderwerp 'werk' komt voor de verantwoordelijkheid van het Rijk. Maar de VNG zal daarbij een heel actieve lobby voeren richting kabinet en Tweede Kamer met als doel een beter resultaat op het sociale terrein. De VNG zal daarover met het kabinet dooronderhandelen.'

Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 9 juni heeft u aangekondigd de VNG te vragen naar de duiding van dit besluit. Wij voldoen hiermee graag aan dit verzoek.

Wat de VNG betreft is er nog steeds een Bestuursakkoord dat de gemeenten voor hun rekening kunnen nemen, ook al is dat niet het geval voor 6.1.

Gedurende vijf maanden intensief onderhandelen over het Bestuursakkoord hebben het kabinet en de VNG (alsmede IPO en Unie) over een groot aantal moeilijke dossiers goede afspraken kunnen maken en een gezamenlijke marsroute geformuleerd voor een effectiever en slagvaardiger overheid. Er is een goede basis gevonden voor omvangrijke decentralisaties op het gebied van jeugd en zorg waarbij de gemeenten gezien het samenhangende pakket van beleidsvrijheid en degelijke financiële arrangementen een structurele bezuiniging van € 440 mln voor hun rekening nemen.

Van het begin af aan was er evenwel verschil van taxatie over de vraag of de afspraken rond 'werk' voldoende garanties opleverden voor een uitvoerbaar geheel. Wij moeten constateren, dat de zorg voor de gemeenten niet weggenomen is en dat het gevaar dreigt, dat de Wet Werken naar Vermogen grote financiële risico's voor de gemeenten gaat opleveren die zij niet kunnen dragen. Aangezien het kabinet zich op het standpunt stelde, dat er in het kader van het Bestuursakkoord geen ruimte meer was om via verdere onderhandeling deze zorg weg te nemen hebben wij de conclusie getrokken, dat dit dan zal moeten geschieden gedurende het wetgevingsproces. Wij zullen daarbij uiteraard zo dat kan in goed overleg met het kabinet met voorstellen komen.

Conclusie en vervolg

Dit alles overziende is er wat de VNG betreft geen aanleiding om de goede afspraken in het Bestuursakkoord als niet gemaakt te beschouwen nu wij er beiden (nog) niet in geslaagd zijn de terechte zorg van de gemeenten weg te nemen.

Het overgrote deel van de afspraken in het Bestuursakkoord kan voortvarend ter hand worden genomen. Deze afspraken zijn in lijn met zowel de ambities aan Rijkszijde als die van de gemeenten. Maatschappelijk zijn deze operaties nodig en wordt hierop gewacht. Niemand, zeker de mensen niet waar het uiteindelijk om gaat, heeft belang bij vertragingen die voortvloeien uit het terzijde schuiven van het werk dat de betrokken overheden reeds hebben gedaan.

Daarom zijn wij van mening, dat wij er beiden goed aan doen met voortvarendheid langs twee sporen verder te opereren.

Het ene spoor is een daadkrachtige én eendrachtige uitvoering van de vele in het Bestuursakkoord gemaakte afspraken op de eerder genoemde terreinen. Het andere spoor betreft de modernisering van het beleidsterrein 'werk' waarbij Rijk en gemeenten noodzakelijkerwijs vanuit een eigenstandige verantwoordelijkheid opereren, maar waarover wij gedurende het wetgevingsproces graag met u in overleg blijven teneinde de voorwaarden voor een uitvoerbare Wwnv en in het bijzonder voor de SW-bedrijven te verbeteren.

De VNG maakt over beide sporen graag met u vervolgafspraken.

Tot slot

Wij vertrouwen erop met deze brief de helderheid te hebben geboden die de noodzakelijke goede samenwerking op basis van het bestuursakkoord tussen de overheden op lastige terreinen in een moeilijke tijd mogelijk blijft maken. Wij achten dit in het belang van onze burgers die effectief bestuur van hun overheid mogen vragen.

Hoogachtend,

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "A. Jorritsma-Lebbink". The signature is fluid and cursive, with a large, stylized 'A' at the beginning.

A. Jorritsma-Lebbink



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Vereniging Nederlandse Gemeenten
T.a.v. mw. A. Jorritsma-Lebbink
Postbus 30436
2500 GK Den Haag

**Directie Openbaar Bestuur
en Democratie**
Cluster Bestuurlijke en
Financiële Verhoudingen
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Cathalijne Poppe
T 070 426 8898
cathalijne.poppe@minbzk.nl

Kenmerk
2011-2000253053

Datum 5 juli 2011

Betreft Reactie op de brief over het onderhandelaarsakkoord

Geachte mevrouw Jorritsma-Lebbink,

De ledenvergadering van de VNG heeft op 8 juni jl. vastgesteld dat zij het onderhandelaarsakkoord voor haar rekening kan nemen met uitzondering van onderdeel 6.1, "werken naar vermogen" dat zij niet voor haar rekening kan nemen. Op 14 juni jl. heeft u de minister-president en mij bij brief nader toegelicht waarom ook het kabinet dit als aanvaarding en niet als afwijzing van het akkoord zou moeten begrijpen.

Het kabinet heeft zich in het licht van het besluit van de VNG en uw nadere toelichting beraden op de situatie. Een akkoord is pas een akkoord als men het ook over het laatste punt eens is. In dit geval betrof dat de onderhandelingen over de afspraken rond "werken naar vermogen" in onderdeel 6.1. Teneinde daarover een akkoord te bereiken deed het kabinet een aantal substantiële financiële concessies, zoals de afspraak om de vorming en het functioneren van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) niet te belasten met een korting, zoals die was voorzien in de startnota van het financiële beleid van het kabinet. U zult dan ook kunnen begrijpen dat het kabinet die afspraak evenzeer buiten haken geplaatst acht door het besluit van uw ledenvergadering.

Ook het kabinet is van mening dat er in de afgelopen periode goede afspraken zijn gemaakt die hun weerslag hebben gekregen in het onderhandelaarsakkoord. Het kabinet is zich ook zeer wel bewust van het feit dat gemeenten enerzijds de beleidsmatige beweging de SW-sector te herstructureren zouden kunnen steunen, maar anderzijds zorgen hebben dat de financiële afspraken, die gemaakt zijn in hoofdstuk 6.1, in de praktijk onvoldoende zullen blijken te zijn. Het kabinet heeft een en ander maal aangegeven welke mogelijkheden er zijn, in het licht van de beschikbare budgetten, om de lasten van de beoogde hervorming te dekken. In het onderhandelaarsakkoord was bovendien 400 mln. euro uitgetrokken voor de herstructureringsfaciliteit. Ook heeft het kabinet uitgesproken dat zo alsnog mocht blijken dat gemeenten die ondanks het feit dat zij een beleid hebben gevoerd zoals dat in het onderhandelaarsakkoord werd afgesproken, alsnog geconfronteerd worden met onvoorzien lasten, het kabinet zich daar mede verantwoordelijk voor weet. Of zoals ik het verwoordde in uw ledenvergadering: 'waar gemeenten solidair het riksbeleid uitvoeren is er ook soliditeit ten aanzien van de kosten en de risico's.' Daartoe werd in het onderhandelaarsakkoord explicet bepaald dat 'twee



jaar na de start van de operatie door een onafhankelijke commissie zal worden beoordeeld wat de stand van zaken is van de uitvoering van de plannen en de vordering van herstructurering inclusief de financiële aspecten daarvan'.

Datum
5 juli 2011
Kenmerk
2011-2000253053

In het licht van het feit dat deze afspraken en toezeggingen de zorgen bij uw leden niet hebben kunnen wegnemen zoals blijkt uit de beslissing over onderdeel 6.1 door uw ledenvergadering, wil het kabinet de toezegging versterken dat het een bijzondere verantwoordelijkheid voelt ten aanzien van de hervorming van de Sw-sector voor gemeenten die optimaal inzetten op uitvoering van het beleid zoals voorzien in het onderhandelaarsakkoord. Het kabinet is bereid daartoe de door het buiten haken plaatsen van de afspraak inzake de RUD's vrijkomende middelen te reserveren, zodat de mogelijkheid is gecreëerd de door het kabinet gevoelde verantwoordelijkheid indien noodzakelijk, blijkend uit de evaluatie twee jaar na de start, financieel te vertalen. Daarbij is het kabinet bereid toe te zeggen dat in de mate dat de gereserveerde middelen uiteindelijk -zoals het kabinet verwacht- niet nodig zullen blijken te zijn voor de risico's rond de uitvoering van "werken naar vermogen", over de bestemming daarvan in bestuurlijk overleg (BOFV) uiterlijk in 2015 afspraken kunnen worden gemaakt.

Op deze wijze meent het kabinet dat naar aanleiding van de beslissing van uw ledenvergadering van 8 juni jl. alsnog een basis gevonden kan worden voor uitvoering van de afspraken van het onderhandelaarsakkoord. Evenals de VNG dit doet met betrekking tot onderdeel 6.1 stelt het kabinet zich daarbij vrijer op ten opzichte van dit onderdeel en de afspraak over het niet belasten van de vorming en het functioneren van de regionale uitvoeringsdiensten met de in de startnota voorziene korting op het gemeentefonds. Het kabinet zal overigens de uitkomst van het in het onderhandelaarsakkoord bevestigde herstel van de normeringssystematiek m.i.v. 2012 respecteren. Gelet op uw brief van 14 juni 2011 meen ik dat op deze wijze voor beide partijen de afspraken van het onderhandelaarsakkoord een bindende basis kunnen bieden voor constructieve samenwerking in de komende jaren bij de aanpak van de vraagstukken en hervormingen waarvoor Nederland geplaatst is.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner

*Brieven van het kabinet aan
het IPO en de UvW*



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Interprovinciaal Overleg
t.a.v. dhr. J. Remkes
Postbus 16107
2500 BC Den Haag

Directie Openbaar Bestuur
en Democratie
Cluster Bestuurlijke en
Financiële Verhoudingen
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Cathallijne Poppe
T 070 426 8898
cathallijne.poppe@minbzk.nl

Kenmerk
2011-2000288753

Datum 13 juli 2011
Betreft Stand van zaken onderhandelaarsakkoord

Bijlagen
1

Geachte heer Remkes,

De ledenvergadering van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft op 8 juni jl. vastgesteld dat zij het onderhandelaarsakkoord voor haar rekening kan nemen met uitzondering van onderdeel 6.1 "werken naar vermogen" dat zij niet voor haar rekening kan nemen. Ik heb op het VNG-Congres en in een brief aan de Tweede Kamer als reactie op deze uitkomst laten weten dat het kabinet dit besluit niet anders kan begrijpen dan als een afwijzing van het onderhandelaarsakkoord.

De waarnemend voorzitter van het IPO heeft daarop, samen met de voorzitter van de UvW, in een brief aan de minister-president kenbaar gemaakt dat hij het van groot belang vindt om met de bij het bestuursakkoord betrokken partijen vast te stellen wat de uitspraak van de VNG-ledenvergadering en mijn reactie daarop betekenen voor het overeengekomen bestuursakkoord.

De afgelopen weken heeft het kabinet zich beraden over de ontstane situatie. Ik kan u berichten dat ik op 5 juli jl. een brief heb gezonden aan de VNG, waarin ik aangeef welke stap het kabinet verbindt aan het besluit van de VNG. Mijn brief aan de VNG treft u als bijlage aan. Met de in de brief geschetste stap meent het kabinet dat het onderhandelaarsakkoord voor kabinet en VNG een bindende basis biedt voor constructieve samenwerking in de komende jaren. Dat betekent ook dat er door alle partijen voortvarend verder gewerkt kan worden aan de uitwerking het onderhandelaarsakkoord.

Ik vertrouw erop dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd over de ontwikkelingen rond het bestuursakkoord en ik ga ervan uit dat nader overleg over de betekenis over de ontstane situatie rond het bestuursakkoord na deze brief niet meer nodig is.

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Unie van Waterschappen
t.a.v. dhr. P. Glas
Postbus 93218
2509 AE Den Haag

**Directie Openbaar Bestuur
en Democratie**
Cluster Bestuurlijke en
Financiële Verhoudingen
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
Cathalijne Poppe
T 070 426 8898
cathalijne.poppe@minbzk.nl

Kenmerk
2011-2000288769

Bijlagen
1

Datum 13 juli 2011
Betreft Stand van zaken onderhandelaarsakkoord

Geachte heer Glas,

De ledenvergadering van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft op 8 juni jl. vastgesteld dat zij het onderhandelaarsakkoord voor haar rekening kan nemen met uitzondering van onderdeel 6.1 "werken naar vermogen" dat zij niet voor haar rekening kan nemen. Ik heb op het VNG-Congres en in een brief aan de Tweede Kamer als reactie op deze uitkomst laten weten dat het kabinet dit besluit niet anders kan begrijpen dan als een afwijzing van het onderhandelaarsakkoord.

U heeft daarop, samen met de waarnemend voorzitter van het IPO, in een brief aan de minister-president kenbaar gemaakt dat hij het van groot belang vindt om met de bij het bestuursakkoord betrokken partijen vast te stellen wat de uitspraak van de VNG-ledenvergadering en mijn reactie daarop betekenen voor het overeengekomen bestuursakkoord.

De afgelopen weken heeft het kabinet zich beraden over de ontstane situatie. Ik kan u berichten dat ik op 5 juli jl. een brief heb gezonden aan de VNG, waarin ik aangeef welke stap het kabinet verbindt aan het besluit van de VNG. Mijn brief aan de VNG treft u als bijlage aan. Met de in de brief geschetste stap meent het kabinet dat het onderhandelaarsakkoord voor kabinet en VNG een bindende basis biedt voor constructieve samenwerking in de komende jaren.

Dat betekent dat er door alle partijen voortvarend verder gewerkt kan worden aan de uitwerking van de afspraken uit het onderhandelaarsakkoord, ook aan de afspraken die betrekking hebben op de waterschappen en de afspraken uit het deelakkoord Water behoren daarbij.



Ik vertrouw erop dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd over de ontwikkelingen rond het bestuursakkoord en ik ga ervan uit dat nader overleg over de betekenis over de ontstane situatie rond het bestuursakkoord na deze brief niet meer nodig is.

Datum
13 juli 2011
Kenmerk
2011-2000288769

Hoogachtend,
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J.P.H. Donner".

J.P.H. Donner

**Onderhandelaarsakkoord
tussen
Rijk, IPO, VNG en UvW**

Bestuursakkoord 2011-2015

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
Interprovinciaal Overleg,
Unie van Waterschappen
en Rijk**

Bestuursakkoord 2011-2015

1. Preamble

Een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid; een overheid die zich tot haar kerntaken beperkt en waarbij taken zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd. Dat is waar Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen voor staan.

Nederland staat voor een grote uitdaging: het op orde brengen van de overheidsfinanciën gecombineerd met het versterken van de economie. Om dit mogelijk te maken is een compacte en slagvaardige overheid nodig die goed toegerust is op haar taak. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen moeten in samenhang functioneren als herkenbare eenheid voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit kan alleen als taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet versnipperd zijn. In principe zijn zij over maximaal twee bestuurslagen verdeeld; je gaat erover of niet. Het bestuursakkoord biedt daar het kader voor.

Om tot een doelmatige taakverdeling en dus een compacte en slagvaardige overheid te komen, wordt een aantal taken gedecentraliseerd. Dit is een omvangrijke hervorming, die ook gepaard gaat met een grote overheveling van budgetten: circa € 8,5 miljard. Dit bestuursakkoord bevat richtinggevende proces- en principeafspraken voor deze decentralisaties. Daarnaast zijn er afspraken opgenomen over bestuur, financiën en het verminderen van regeldruk. Het is niet de bedoeling dat deze afspraken allesomvattend zijn; uitwerking van de decentralisaties zal vooral vorm krijgen nadat het akkoord is gesloten. De afspraken vormen samen een disciplinerend kader waarbinnen die uitwerking van de decentralisaties kan plaatsvinden. Eerder tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen gemaakte afspraken worden in dit bestuursakkoord niet herhaald, maar blijven -tenzij anders vermeld- onverminderd van kracht.

Vrijheid en verantwoordelijkheid staan voor het Rijk centraal. Dat is ook bij de decentralisaties het uitgangspunt. Als een taak aan een bestuurslaag wordt toebedeeld, krijgt deze de grootst mogelijke vrijheid de taak naar eigen inzicht uit te voeren. Wet- en regelgeving moeten op de uitvoeringspraktijk aansluiten en de verantwoordingslast wordt zoveel mogelijk beperkt. Tegelijkertijd pakt de medeoverheid de taak daadkrachtig en resultaatgericht op. Er moet voldoende bestuurskracht zijn en nauw worden samengewerkt met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Alleen als Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hun verantwoordelijkheid nemen en de toebedeelde vrijheid doelmatig benutten kan de compacte en slagvaardige overheid ontstaan en kunnen de noodzakelijke resultaten worden geboekt.

2. Profiel Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen

2.1 Profielen overheden

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gedecentraliseerd omdat er drie zelfstandige bestuurslagen met een algemene verantwoordelijkheid zijn: Rijk, provincies en gemeenten. Zij hebben een open huishouding en een eigen belastinggebied. Daarnaast vormen de waterschappen een zelfstandige functionele bestuurslaag, die ook een eigen belastinggebied heeft. Er is sprake van een eenheidsstaat omdat de bestuurslagen samen onderdeel uitmaken van een groter geheel. De bestuurslagen staan niet hiërarchisch ten opzichte van elkaar. Er is wel een hiërarchie van regels. Om de eenheid te bewaren, worden door de vier bestuurslagen afspraken gemaakt. Onderdeel daarvan zijn de afspraken over de taakverdeling zoals die in dit bestuursakkoord zijn neergelegd. De decentralisaties waarover in dit bestuursakkoord afspraken worden gemaakt sluiten aan bij de profielen zoals die hieronder worden beschreven.

Uitgangspunt binnen het Nederlands bestuurlijk bestel is: decentraal wat kan, centraal wat moet. Dit houdt in dat taken bij voorkeur door gemeenten of door provincies worden uitgevoerd. Het Rijk beperkt zich zoveel mogelijk tot die taken waarvan wenselijk is dat die door het Rijk worden uitgevoerd, bijvoorbeeld uit het oogpunt van rechtsgelijkheid, effectiviteit of doelmatigheid.

2.2 Profiel gemeenten

Gemeenten zijn de eerste overheid; de bestuurslaag die meestal het dichtst bij de burger staat. De gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving en is het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor de burger. Gemeenten hebben taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein. Onder het sociale domein valt bijvoorbeeld de begeleiding van en naar werk, maatschappelijke ondersteuning, veiligheid en jeugdbeleid. In het economisch domein gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van de lokale economie, het verzorgen van kwalitatief en kwantitatief voldoende werklocaties, detailhandel, stimuleren van toerisme en recreatie en de aansluiting met de werkgelegenheid en scholing. In het ruimtelijke domein gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad en platteland in brede zin, waarbij onder meer de afweging tussen milieu, natuur, water, economie en wonen een rol speelt. Dit beleid wordt vastgelegd in structuurvisies en bestemmingsplannen.

Bovengenoemde taken van gemeenten hebben betrekking op onderwerpen die burgers en bedrijven rechtstreeks raken. Juist omdat gemeenten dichtbij de samenleving staan, passen deze taken bij hen. Door de kennis van de lokale samenleving weten zij wat er in hun gemeenschap speelt en aan welk overheidsingrijpen behoeft bestaat. Daardoor kunnen zij samenhang aanbrengen tussen de verschillende beleidsterreinen uitgaande van de burger in de lokale situatie.

2.3 Profiel provincies

Het eigentijdse bestuurlijke profiel van de provincie draait om ruimte, economie en de wisselwerking tussen beide. De provincie heeft een sterke positie op het domein van de ruimtelijke ontwikkeling en

de fysieke omgeving ('omgevingsbeleid'). Daar liggen haar kerntaken en is ze wettelijk bevoegd. Cultuur hoort ook tot de kerntaken van de provincies waar dit de lokale belangen overstijgt.

De provincies spelen op het gebied van hun kerntaken, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie.

Ook het houden van toezicht op gemeenten is een provinciale taak, tenzij het een wet betreft die met de Wet Revitalisering generiek toezicht in de bijlage bij de Gemeentewet wordt gevoegd. De provincie heeft tevens een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten van gemeenten.

Om de positie van de provincies in dit domein te versterken worden taken ten aanzien van ruimtelijke ordening, regionale economie, natuur en landschap en verkeer en vervoer (verder) gedecentraliseerd. Conform het rapport van de commissie Lodders vormen sociale taken geen kerntaak van de provincies.

2.4 Profiel waterschappen

De waterschappen hebben als functionele democratie een bijzondere plaats in het binnelandse bestuur. De taak van het waterschap is wettelijk beperkt tot de waterstaatszorg. De kerntaak van de waterschappen bestaat op grond van de Waterschapswet uit het (regionale) watersysteembeheer en de zuivering van het stedelijk afvalwater. De waterschappen beheren aldus het regionale watersysteem. Het watersysteem wordt daarbij in zijn totaliteit beschouwd inclusief de waterkeringen en het grondwater. Kort gezegd zorgen waterschappen voor de bescherming tegen overstromingen en voor schoon en voldoende water. Ze maken daartoe de noodzakelijke op beheer en uitvoering gerichte keuzes.

De waterschappen voeren hun taken uit binnen de kaders zoals die door de algemene democratie gesteld worden. Waterschappen beschikken over een eigen belastinggebied en over eigen bevoegdheden op het terrein van vergunningverlening en handhaving. De provincies oefenen het toezicht op de waterschappen uit.

2.5 Profiel Rijk

Het Rijk is in de eerste plaats verantwoordelijk voor onderwerpen die niet goed decentraal belegd kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn puur nationale onderwerpen, zoals defensie en het buitenlands beleid. Daarnaast is het Rijk systeemverantwoordelijk voor de wetten die in medebewind worden uitgevoerd. Het Rijk heeft echter ook een bredere stelselverantwoordelijkheid. Het Rijk draagt er zorg voor dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. In dat verband waarborgt het Rijk de

minimumnormen en -rechten en stelt het Rijk de medeoverheden in staat hun taken uit te voeren.

Daarbij staat de vrijheid en zelfstandigheid van de bestuurslagen voorop.

Het Rijk schept de kaders, mede op basis van Europese regels, en zorgt dat de medeoverheden over afdoende middelen beschikken. De wijze waarop een medeoverheid invulling geeft aan een taak is aan het betreffende decentrale bestuur. Het decentrale bestuur moet daar ook decentraal verantwoording over afleggen. Interbestuurlijke lasten worden door het Rijk tot een minimum beperkt.

Het Rijk heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de financiële positie en huishouding van de overheid en voor de ontwikkeling van lasten voor burgers en bedrijven.

3. Bestuurlijke verhouding, omgangsvormen en bestuurskracht

3.1 Omgangsvormen

In de Code interbestuurlijke verhoudingen uit 2004 is een aantal afspraken gemaakt over de omgangsvormen tussen Rijk, provincies en gemeenten. Deze afspraken blijven van onverminderd belang, maar sinds het sluiten van de Code is er vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld op het terrein van beleidsvrijheid en sturing.

De omgangsvormen worden daarom hieronder geherformuleerd. Daarnaast gaan deze afspraken ook gelden voor de Unie van Waterschappen. De omgangsvormen en de overige afspraken in dit akkoord komen in de plaats van de Code interbestuurlijke verhoudingen, omdat de overige afspraken in de Code hiermee materieel zijn uitgewerkt.

Afspraken

Onder het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet” spreken Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) het volgende af:

1. De afgelopen jaren is de beleidsvrijheid van medeoverheden vergroot en de verticale sturing verminderd. Dit past bij het vertrouwensbeginsel dat tussen de overheden geldt. Deze ontwikkeling wordt voortgezet door in principe te kiezen voor een zo groot mogelijke beleidsvrijheid, financiering via de algemene uitkering, geen specifiek interbestuurlijk toezicht en alleen de noodzakelijke interbestuurlijke informatie en verantwoording.
2. Wanneer een taak centraal wordt belegd, wordt door het Rijk beargumenteerd waarom deze taak centraal moet.
3. De uitvoering van beleid staat voorop. Bij de vormgeving van bestuurlijke arrangementen wordt daarom getoetst of de regeling uitvoerbaar is. Omwille van een effectief beleid kan worden gekozen voor differentiatie in rikssturing richting het decentrale niveau en maatwerk op decentraal niveau.
4. Overheden betrekken elkaar bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die een andere overheidslaag raken op een dusdanig tijdstip dat de beleidsvoornemens nog kunnen worden aangepast. Na afronding van de voorstellen volgt een formele consultatietermijn van twee maanden. Dit is een maximumtermijn. Waar mogelijk reageren de medeoverheden al eerder. Ingeval de medeoverheden al betrokken waren in het beleidsproces maken Rijk en medeoverheden afspraken over een kortere termijn voor een bestuurlijke reactie.
5. Het Rijk geeft bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor de provincies en gemeenten inzicht in de financiële consequenties (art. 2 Financiële-verhoudingswet) en in de bestuurlijke en praktische gevolgen (ontwikkelde kader van toezichtarrangementen, de te ontwikkelen spelregels voor interbestuurlijke informatie (zie hoofdstuk 4) en bestuurlijke uitvoeringstoets). Een overeenkomstige benadering geldt voor de waterschappen. De bestuurlijke en praktische gevolgen betekenen dat bij elk wetgevingsvoorstel dat de interbestuurlijke verhoudingen raakt, de

- argumenten en motieven worden genoemd op basis waarvan de naleving van de uitgangspunten en beginselen van beleidsvrijheid, complementariteit en evenredigheid kunnen worden beoordeeld. In het oordeel is besloten of beleidsvoornemens in overeenstemming zijn met de afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen zoals in dit akkoord vastgelegd.
6. Europa wordt steeds belangrijker, ook voor de interbestuurlijke verhoudingen. Rijk, VNG, IPO en UvW spreken daarom af binnen maximaal een jaar te komen met een verdere invulling en uitwerking van het actieplan Europa en binnenlands bestuur. Daarvan zal ook de eigen rol van medeoverheden in Europees verband onderdeel uitmaken. De afspraken over Europa in het bestuursakkoord alsmede voor de overheden belangrijke Europese dossiers worden periodiek geagendeerd in een bestuurlijk overleg tussen VNG, IPO en UvW met de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
 7. Tijdens de kabinetsinformatie behoort de kabinets(in)formateur de provincies, gemeenten en waterschappen te consulteren wanneer tijdens de (in)formatie van een nieuw kabinet wordt gesproken over de bestuurlijke en financiële verhouding met medeoverheden. Het Rijk zal de (in)formateur verzoeken de voorzitters van IPO, VNG en UvW te consulteren wanneer dit aangewezen is.
 8. Na totstandkoming van een nieuw kabinet vindt zo spoedig mogelijk een overhedenoverleg¹ plaats met IPO, VNG en UvW. Onderwerp van gesprek is de rol van de medeoverheden bij het realiseren van maatschappelijke opgaven zoals opgenomen in het regeerakkoord, met respect voor elkaars positie.
 9. Partijen hechten aan naleving van de afspraken en komen daarom overeen gebruik te maken van de volgende mogelijkheden:
 - a) In artikel 17, tweede lid, van de Wet op de Raad van State is bepaald dat de regering de Raad voorts hoort over alle zaken waaromtrent de regering dat nodig oordeelt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal van die mogelijkheid gebruik maken in de volgende gevallen:
 - om de Raad te vragen een periodieke beschouwing op te stellen (eens in de vier jaar, in principe halverwege de kabinetsperiode) over de interbestuurlijke verhoudingen in het licht van de regelgeving waarover de Raad in de daaraan voorafgaande periode heeft geadviseerd;
 - voor het vragen van advies over specifieke aangelegenheden.
 - b) Dit laat onverlet dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de aanbiedingsbrief aan de Raad van State bij een verplichte adviesaanvraag als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Raad van State (wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur) gerichte vragen kan stellen.
 - c) De periodieke beschouwing wordt besproken in het overhedenoverleg en kan tot herijking van de gemaakte interbestuurlijke afspraken leiden;
 - d) Voor adviezen op een ander terrein dan de interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen (bijv. financieel) ligt het meer voor de hand een (ad hoc) commissie van wijzen te raadplegen.

¹ Overleg tussen rijk en medeoverheden onder voorzitterschap van de minister-president. De overige vaste deelnemers vanuit het Rijk zijn: de vice-minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën. Vanuit de VNG, het IPO en de UvW nemen de voorzitters deel aan dit overleg.

Over de samenstelling en de opdracht van deze commissie dient overeenstemming tussen partijen te bestaan.

- e) De resultaten van de advisering worden direct bekend gemaakt aan IPO, VNG en UvW. De advisering en de daarop te nemen acties kerent ter bespreking terug in het overhedenoverleg.

3.2 Intergemeentelijke samenwerking/centralisering uitvoering

Intergemeentelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking neemt in de praktijk van het openbaar bestuur een steeds belangrijker plaats in. Maatschappelijke opgaven spelen in toenemende mate op een bovenlokaal niveau. Gemeenten kiezen er dan ook vaker voor hun taken via intergemeentelijke samenwerking uit te voeren. Tegelijkertijd kan de effectiviteit, efficiëntie of legitimiteit van deze samenwerking in de praktijk wel worden versterkt. Via de volgende algemene maatregelen wordt hieraan tegemoet gekomen.

- De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt met een aantal maatregelen, waaronder een voorstel om de WGR te wijzigen, om de (werking van) publiekrechtelijke samenwerking te verbeteren. Gemeenten kiezen waar mogelijk voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke.
- VNG en het Rijk dragen voorts gezamenlijk bij aan kennisontwikkeling en -verspreiding rondom de praktijk van intergemeentelijke samenwerking.

Uitgangspunten Bestuurlijke Uitvoering decentralisaties

De overdracht van taken van het Rijk naar gemeenten gaat gepaard met autonomie in de uitvoering voor gemeenten om de resultaten zoals beoogd in het bestuursakkoord te kunnen realiseren. Op onderdelen van de verschillende decentralisaties is het echter nodig dat de uitvoering op bovengemeentelijk niveau wordt vormgegeven, waarbij de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid bij de afzonderlijke gemeenten blijft liggen. De uitgangspunten van de decentralisaties, zoals onder meer afgesproken in hoofdstuk 6 van dit bestuursakkoord zijn leidend voor de bestuurlijke uitvoering van de taken.

Afspraken:

- Gemeenten dragen zorg voor het organiseren van voldoende uitvoeringskracht op de verschillende decentralisaties. Om de uitvoering voldoende te waarborgen is het op een beperkt aantal onderdelen van de decentralisaties Werken naar vermogen en Jeugdzorg nodig dat de uitvoering bovenlokaal wordt opgepakt.
- Het staat gemeenten vrij zelf te kiezen voor een uitvoeringsvorm: bijvoorbeeld een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of een vrijwillige centrumgemeenteconstructie. De afweging kent een mix van algemene schaaloverwegingen en specifiek-inhoudelijke parameters die zowel betrekking hebben op gemeenten als op maatschappelijke instellingen. Deze afwegingen vloeien voort uit de wettelijke taak en de

- belangen van de burger. Voor gemeenten is van belang dat zij hun individuele bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid nog waar kunnen maken.
- De perspectieven van de gebruikers/cliënten, gemeenten, Rijk en organisaties verschillen per beleidsdomein. Tegelijkertijd zijn er wel raakvlakken tussen de beleidsdomeinen en zijn deze veelal gericht op overlappende doelgroepen. Het borgen van samenhang tussen de verschillende terreinen is daarom van belang. Daarnaast verdient de relatie met de omgeving, zoals ketenpartners, aandacht.
 - Op de deelterreinen Werken naar Vermogen en Jeugdzorg worden in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de vakministeries en VNG de randvoorwaarden die gemeenten meekrijgen voor het doen van voorstellen voor de bovenlokale uitvoering verder uitgewerkt na ondertekening van dit bestuursakkoord, voor zover in het bestuursakkoord de randvoorwaarden niet reeds gegeven zijn.
 - Gemeenten komen binnen één jaar (of zoveel eerder als wordt afgesproken) nadat duidelijkheid is ontstaan over de betreffende taken en randvoorwaarden, met een voorstel voor een landsdekkende invulling van deze bovenlokale uitvoering, welke operationeel wordt met ingang van de decentralisatie. Daarbij wordt tevens aangegeven op welke wijze aan de randvoorwaarden wordt voldaan.
 - Indien gemeenten binnen het jaar geen passende invulling aan de uitvoering hebben gegeven, bepaalt het Rijk hoe dat toch georganiseerd zal worden.
 - Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNG werken samen aan de ondersteuning van het proces om te komen tot de hier bedoelde gemeentelijke samenwerking.

Efficiëntere bedrijfsvoering

Een kleinere en compacte overheid wordt niet alleen bereikt door de verdeling van taken over de overheid te verbeteren, maar ook door de bedrijfsvoering en uitvoering van taken slimmer te organiseren. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben nu nog verschillende ICT-systemen en organisaties voor de bedrijfsvoering. Hoewel er nog geen eindbeeld is, weten we wel dat dit efficiënter kan. Overigens wordt hiermee geen afbreuk gedaan aan de afspraken die daarover in het deelakkoord Water zullen worden gemaakt. Daarom wordt het volgende afgesproken:

- Er komt een interbestuurlijk team dat voor het einde van dit jaar een inventarisatie heeft afgerond naar:
 - of en zo ja welke bedrijfsvoeringstaken goed in interbestuurlijke shared services uitgevoerd kunnen worden.
 - of en zo ja welke uitvoeringstaken geconcentreerd uitgevoerd kunnen worden. In eerste instantie wordt gekeken naar belastinginnsing en het betalen van uitkeringen.
 - de winst die met deze maatregelen behaald kan worden.

De door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en VNG ingestelde werkgroep die een technische verkenning doet van de mogelijkheden tot innovatie van de administratie loopt hierop vooruit en kan hierbij als good practice dienen.

- Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen spreken af op basis van deze verkenning in het voorjaar van 2012 te besluiten welke vervolgacties worden ondernomen.
- Standaarden die zijn vastgesteld door het College standaardisatie dienen door alle overheidsorganen te worden toegepast volgens het principe 'pas toe of leg uit waarom niet'. Het Rijk ontwikkelt generieke voorzieningen die door de andere overheden gebruikt kunnen worden, op in ieder geval de volgende terreinen: basisregistraties en een betrouwbare infrastructuur voor digitale identiteit burgers.

3.3 Werken bij de overheid

Rijk, IPO, VNG en UvW spannen zich in voor goed werkgeverschap en richten zich daarbij in het bijzonder op:

- De arbeidsmarkt voor overheidspersoneel.
- Een veilige publieke taak voor personeel en politieke ambtsdragers.
- Het vergroten van de efficiëntie door het verhogen van de arbeidsproductiviteit.
- De professionaliteit van het personeel en de integriteit van de ambtelijke medewerkers en de politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur.

Arbeidsmarktbeleid

De arbeidsmarkt van het openbaar bestuur zal de komende jaren te maken krijgen met een groeiende mismatch tussen vraag en aanbod. Dit komt door een combinatie van bezuinigingen, vergrijzing en een aantrekkende arbeidsmarkt. Mobiliteit wordt daarom steeds belangrijker. Mobiliteit verbetert de aansluiting tussen vraag en aanbod, kan helpen overschotten en tekorten beter te verenigen, kan bijdragen aan vergroting van de bestuurskracht en geeft werknemers meer mogelijkheden tot professionele groei.

Veilige Publiek Taak

Een veilige werkomgeving is een basisvoorwaarde voor werknemers met een publieke taak. Ook bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten hun taak veilig en vrij van intimidatie, bedreiging en andere vormen van agressie en geweld uit kunnen voeren. Partijen willen de bestaande samenwerking voortzetten en de aanpak intensiveren. De samenwerking en de voortgang van de activiteiten worden jaarlijks besproken. Uitgangspunt is dat er geen concurrentie mag plaatsvinden ten koste van het thema veiligheid.

Afspraken:

- Partijen maken een plan van aanpak om de arbeidsmobiliteit en uitwisseling tussen werkgevers en sectoren te bevorderen.
- Vooruitlopend op de wettelijke regierol van gemeenten voor de lokale veiligheid, zullen partijen bevorderen dat gemeenten vanaf zomer 2011 bij het uitbesteden van wettelijke taken zoals jongerenwerk en verslavingszorg, vragen dat de partijen aan wie wordt uitbesteed maatregelen nemen om agressie en geweld tegen hun werknemers tegen te gaan.

- Het Rijk en alle gemeenten, provincies en waterschappen zullen zich verder richten op (periodieke) monitoring van de integriteit(beleving) in de organisaties:-

4. Vermindering regeldruk en controletoren

Het Rijk en de medeoverheden willen de regeldruk voor burgers, bedrijven, instellingen en medeoverheden verminderen. In dat kader worden de volgende **afspraken** gemaakt:

- Het Rijk en medeoverheden verminderen gezamenlijk de administratieve lasten voor burgers en bedrijven met minimaal 5% per jaar vanaf 2012. Als onderdeel van de administratieve lasten worden ook de toezichtslasten teruggedrongen. Daarnaast zullen de betrokken vakdepartementen samen met medeoverheden knelpunten oplossen van instellingen. Om aan deze afspraak vorm en inhoud te geven wordt in de zomer van 2011 een uitvoeringsagenda opgesteld. Ook wordt onderzocht of er gewerkt kan worden met regelvrije zones.
- De vermindering van regeldruk gaat samen met een verbetering van de dienstverlening. In bovengenoemde uitvoeringsagenda worden daar nadere afspraken over gemaakt. Afgesproken wordt in elk geval dat facturen door de overheid tijdig betaald worden.
- In 2011 wordt een interbestuurlijke denktank in het leven geroepen. De denktank komt met aanbevelingen om knelpunten bij uitvoering van bestaande wetgeving in de decentrale praktijk op te lossen en samenlopende regelingen te stroomlijnen. Dit doet zij in ieder geval voor de domeinen zorg, sociale zekerheid, omgevingsrecht (zie ook volgende afspraak), natuur en burgerzaken. Ook doet de denktank een voorstel om de uitvoeringstoets bij nieuwe regelgeving te versterken. Voor de denktank worden in elk geval de G4 en G32 gevraagd.
- Het Rijk streeft naar het creëren van een overzichtelijk, eenvoudig en samenhangend stelsel van het omgevingsrecht om te komen tot betere en snellere besluitvorming (minder, eenvoudiger en meer bestuurlijke afwegingsruimte), heldere verantwoordelijkheden ("Je gaat erover of niet") tegen lagere kosten. Uitgangspunt is dat Rijk, IPO, VNG en UvW voor de zomer van 2011 een probleemanalyse uitvoeren, het eindperspectief van het vernieuwde omgevingsrecht opstellen en afspraken maken over uitwerking daarvan. Ook geeft het Rijk in overleg met de andere overheden uitvoering aan de adviezen van de Commissie Dekker (Fundamentele Verkenning Bouw).
- Er komen nieuwe spelregels om interbestuurlijke informatie te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor ieders verantwoordelijkheid. Het gaat hierbij om alle typen informatie; in het kader van toezicht, financiën en beleid (monitors/statistieken). Uitgangspunt daarbij is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de informatie die medeoverheden aan de gemeenteraad, provinciale staten verstrekken. De spelregels voor interbestuurlijke informatie worden in overleg met VNG en IPO uitgewerkt, krijgen een verplichtend karakter en worden daarnaast in 2011 opgenomen in het beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen en het integraal afwegingskader. Parallel aan dit traject gaan Rijk en UvW na of en, zo ja, welke vergelijkbare spelregels kunnen worden opgesteld voor de interbestuurlijke informatie tussen Rijk, provincies en waterschappen.
- De spelregels voor interbestuurlijke informatie behoren tot de omgangsvormen, als beschreven in hoofdstuk 3.1, het 5e punt.

5. Financiële verhouding

5.1 Inleiding

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zien zich de komende periode voor belangrijke maatschappelijke opgaven geplaatst, waaronder het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Deze uitdagingen vergen een gezamenlijke aanpak van Rijk en medeoverheden. Daarbij is een passende financiële verhouding tussen de overheden essentieel. Voortbouwend op de gegroeide verhoudingen maken de overheden gezamenlijk afspraken over vernieuwingen op financieel terrein. Daarbij geldt het uitgangspunt dat financiën, ambities en beleid met elkaar in balans moeten zijn. Medeoverheden moeten de mogelijkheid krijgen om ingeboekte besparingen te realiseren en moeten over voldoende middelen beschikken om hun verantwoordelijkheden waar te maken. De financiële gevolgen van de Startnota ten aanzien van de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden staan, tenzij in dit akkoord anders is afgesproken, niet ter discussie.

5.2 Gemeente- en provinciefonds

De normeringssystematiek 'samen de trap op, samen de trap af' wordt met ingang van 2012 weer in werking gesteld, waarbij 2011 als startpunt geldt. Via de normeringssystematiek werken de riksbezuinigingen en -intensivering evenredig door naar gemeente- en provinciefonds. Gemeenten en provincies leveren op deze manier direct hun evenredige bijdrage aan het gezond maken van de overheidsfinanciën. De ontwikkelingen van de rente-uitgaven van het Rijk zijn niet langer relevant voor de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds. Conform de huidige raming is er op basis van de normeringssystematiek sprake van een cumulatief nominaal accres in 2015 van circa € 650 miljoen.

Twee keer per jaar houden de fondsbeheerders, IPO en VNG bestuurlijk overleg over de financiële verhoudingen: De algemene uitkering van het gemeente- en provinciefonds muteert alleen door toepassing van de normeringssystematiek en door toevoegingen en onttrekkingen in verband met taakmutaties conform artikel 2 Financiële-verhoudingswet. De financiële gevolgen voor de gemeenten van het brede onderzoek naar omvang en verdeling van het gemeentefonds worden door het Rijk helder onderbouwd en tijdig openbaar gemaakt. Dit geldt ook voor de accresen en de onderbouwing van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Met het opnieuw in werking treden van de normeringssystematiek in 2012 voor de voeding van het gemeente- en provinciefonds wordt geen nieuwe behoedzaamheidreserve ingevoerd. Ervaringen uit het verleden leren dat gemeenten en provincies een deel van de behoedzaamheidsreserve al meenamen bij het opstellen van de begroting. De beoogde stabilisatiefunctie van de behoedzaamheidreserve kwam hierdoor niet tot haar recht.

De maartcirculaire wordt afgeschaft. De accresmededeling uit die circulaire komt in de meicirculaire.. De septembercirculaire blijft behouden om gemeenten en provincies te informeren over de

tussentijdse bijstelling van de accresraming. In samenhang hiermee wordt de bevoorschotting op grond van de bijstelling van de accresraming in september bijgesteld.

Kader: Normeringssystematiek

Voor de jaren 2009, 2010 en 2011 is in de aanvullende afspraken tussen Rijk en medeoverheden de normeringssystematiek (trap op-trap af-systematiek) van het gemeente- en provinciefonds buiten werking gesteld. Vanaf 2012 treedt deze systematiek opnieuw in werking. Gedachte achter de normeringssystematiek is dat de medeoverheden evenredig meedelen in ontwikkelingen die zich voordoen op de Rijksbegroting.

De netto gecorrigeerde rjksuitgaven (NGRU) zijn bepalend voor de hoogte van de accressen. Conform het Regeerakkoord zijn de rente-uitgaven niet meer relevant voor de accresontwikkeling. Tevens is het FES leeg geboekt en overgeheveld naar de Rijksbegroting.

Bij Startnota zijn de accressen voor gemeenten en provincies geraamd op nominaal cumulatief 557 miljoen in 2015. Om te voorkomen dat medeoverheden in het accres benadeeld zouden worden als gevolg van de maatregelen uit het regeerakkoord in de sociale zekerheid heeft het Rijk besloten hiervoor eenmalig structureel te compenseren met een bedrag van 93 miljoen. Medeoverheden zouden, wanneer de normeringssystematiek strikt wordt gehanteerd, wel het negatieve effect (besparingen WSW, Wajong en re-integratie), maar niet het positieve effect op het accres krijgen (verschuiving naar hogere WWB-uitgaven). Het kabinet vindt dit niet evenredig en heeft besloten op dit punt af te wijken van de (letter van de) accressystematiek en een positieve correctie door te voeren. Hierdoor is de accresraming reeds nu opwaarts bijgesteld met een positief bedrag, oplopend tot structureel 93 miljoen in 2015 en latere jaren². Opgeteld bij de accresraming leidt dit tot een totaal van 650 miljoen in 2015.

Deze raming en de NGRU kunnen de komende jaren om verschillende redenen veranderen. Een mogelijke oorzaak kunnen kasschuiven over de jaren zijn. Hierbij wordt een uitgave op de Rijksbegroting verschoven naar een ander jaar. Dit kan een effect hebben op de accrespercentages, met name wanneer een kasschuiif plaatsvindt van 2011, het jaar waarin de normeringssystematiek nog buiten werking is gesteld, naar een later jaar. Stel bijvoorbeeld dat de NGRU voor 2011 0,5 miljard lager uitvallen als gevolg van een kasschuiif naar 2012 door uitstel van (voormalige) FES-projecten. De NGRU voor 2012 zullen stijgen met eenzelfde omvang. De procentuele groei van de NGRU van 2011 op 2012 zal daardoor toenemen. Een hoger accres is hierdoor denkbaar, aangezien dergelijke kasschuiven relatief vaak voorkomen bij (ruimtelijke) projecten.

Een kasschuiif zoals in bovenstaand voorbeeld geschatst is geen garantie voor hogere accrespercentages. Er kunnen tegelijkertijd ontwikkelingen binnen de rjksbegroting plaatsvinden met negatieve gevolgen voor de accressen. In de circulaires worden gemeenten en provincies geïnformeerd over onder andere de stand van zaken omtrent de accresontwikkeling.

5.3 Lokale lasten

Eigen inkomsten leveren een substantiële dekking van de kosten van de medeoverheden. De medeoverheden zetten in op beperking van de kosten(stijging) en niet op verhoging van de opbrengsten uit lokale belastingen. Uitgangspunt is een gematigde ontwikkeling van de lokale lasten.

² De besparingen op de Wajong, Wsw en re-integratie leiden tot een lager accres, omdat deze posten relevant zijn voor de accresontwikkeling. Tegelijkertijd leiden deze ombuigingen tot een stijging van de WWB-uitgaven (weglekeffect). Omdat de WWB niet relevant is voor de accresontwikkeling, zou dit niet tot een hoger accres leiden. Medeoverheden zouden daardoor wel de min, maar niet de plus krijgen. Dit bedrag zal direct worden toegevoegd aan het GF en PF.

De macronorm onroerende-zaakbelasting, die gold voor de jaren 2008 tot en met 2010, is geëvalueerd. De Tweede Kamer is hierover feitelijk geïnformeerd in september 2010. Vastgesteld is dat de OZB-opbrengst, afgezien van een kleine overschrijding in 2008, binnen de marges van de macronorm is gebleven. De bestaande norm draagt bij aan het beheersen van de lokale lastendruk en wordt gecontinueerd. Wel wordt de grondslagberekening van de macronorm conform de aanbeveling in bovengenoemde evaluatie met ingang van 2012 vereenvoudigd.

De wettelijke normering van de provinciale opcenten MRB wordt aangescherpt. Dit gebeurt op een manier waarbij geen enkele provincie er ten opzichte van de huidige opbrengst op achteruit hoeft te gaan. Het belastingtarief wordt wettelijk gemaximeerd op 105. De jaarlijkse verhoging van dit maximumtarief wordt met ingang van 2013 beperkt tot de tabelcorrectiefactor³. Naast deze wettelijke maatregelen spreken Rijk en provincies af dat bij de jaarlijkse verhoging van de provinciale opcenten terughoudendheid wordt betracht. Indien de feitelijke stijging van de provinciale opcenten hoger is dan op basis van een terughoudend beleid mag worden verwacht, zal hierover bestuurlijk overleg plaatsvinden.

Het Rijk en de medeoverheden streven naar zo veel mogelijk transparantie over de ontwikkeling van de lokale lasten. Daarom hanteren Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen gezamenlijk een uniforme monitor van een gezaghebbende instantie die als leidend wordt bestempeld. Partijen formuleren gezamenlijk de opdracht daartoe. De overheden onderschrijven naar buiten toe de uitkomsten van de monitor.

Het Rijk zal geen initiatief nemen om verdere veranderingen aan te brengen in het belastinggebied van provincies en gemeenten. Daarbij geldt een voorbehoud ten aanzien van het kabinetstandpunt dat, na overleg met de VNG en de UvW, zal worden ingenomen over de Kamermotie die oproept tot afschaffing van de precariobelasting.

5.4 EMU-saldo

Beheersing van het EMU-saldo is een gemeenschappelijke opgave voor Rijk en de medeoverheden. Partijen herbevestigen de bestuurlijke afspraken zoals die zijn terug te vinden in de bijlage van de brief van 15 september 2009.⁴

Tussen het Rijk en de medeoverheden is bestuurlijk een percentage van 0,5% van het BBP overeengekomen als plafond voor het EMU-tekort voor medeoverheden. Het plafond voor het EMU tekort voor medeoverheden van 0,5% BBP is opgedeeld in een plafond voor het EMU-tekort van 0,38% BBP voor gemeenten, 0,07% BBP voor provincies en 0,05% BBP voor waterschappen. In

³ Dit is het percentage waarmee de bedragen van de Rijksbelastingen (jaarlijks) worden geïndexeerd (artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 200)

⁴ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/01/27/brief-inzake-voorgenomen-wet-tekortreductie-rijk-en-medeoverheden.html>.

2011 wordt een breed onderzoek gedaan naar de actualisatie van deze percentages. Tot afronding van het onderzoek gelden de huidige percentages.

Het Rijk zal bij een dreigende overschrijding in bestuurlijk overleg treden met provincies, gemeenten en waterschappen om afspraken te maken over het gezamenlijk terugdringen van het EMU-tekort. Pas als de EU besluit Nederland een boete op te leggen wegens overschrijding van de EMU-norm èn de medeoverheden de 0,5%-norm overschrijden, zal de minister van Financiën -na regulier bestuurlijk overleg- vaststellen voor welk deel medeoverheden bijdragen in de boete. Of de sanctie voor provincies en gemeenten en waterschappen op collectief dan wel individueel niveau wordt bepaald zal onderwerp zijn van bestuurlijk overleg. Rijk en medeoverheden delen dan gezamenlijk in een Europese sanctie. Voor de gemeenten en de provincies gaat het om een korting op het gemeentefonds respectievelijk provinciefonds en voor waterschappen om een betaling op aanslag van het ministerie van Financiën. Het Rijk zal ook bij een dreigende sanctie altijd in bestuurlijk overleg treden met provincies, gemeenten en waterschappen om gezamenlijk afspraken te maken over het terugdringen van het EMU-tekort.

Gemeenten, provincies en waterschappen dragen ook samen met het Rijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening over het EMU-tekort van Nederland. Medeoverheden verstrekken kwalitatief goede informatie op basis van de eisen van het CBS. Het Rijk informeert de gemeenten, provincies en waterschappen over de ontwikkeling van het EMU-tekort. Indien noodzakelijk is het EMU-saldo onderwerp van gesprek in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen om tot een gezamenlijke beheersing van het EMU-saldo te komen. De volledige informatievoorziening EMU (IV3 en EMU- begrotingsenquête) zal vallen onder de bestaande sanctieregimes ten aanzien van financiële informatievoorziening door de medeoverheden aan het Rijk.

5.5 Wet FIDO/Ufdo

In de Uitvoeringsregeling Financiering medeoverheden (Ufdo, maakt onderdeel uit van de Wet Fido) zijn normen opgenomen waaraan de leningenstructuur (og) van medeoverheden moet voldoen. De kasgeldlimiet heeft betrekking op 'kort geld' (looptijd tot één jaar) en de renterisiconorm op 'lang geld' (looptijd één jaar en langer). Decentralisatie van taken heeft vaak tot gevolg dat de financiering en daarmee de leningenstructuur van medeoverheden veranderen. Voor verschillende individuele overheden zullen de normen van de Ufdo mogelijk niet langer toereikend zijn. Na het afsluiten van het bestuursakkoord start een onderzoek naar de vraag in hoeverre de kasgeldlimiet en de renterisiconorm toereikend zijn in het licht van de diverse decentralisaties.

5.6 Geldstromen Rijk - gemeenten/provincies/waterschappen

Voor de keuze van de geldstromen Rijk- gemeenten/provincies wordt aangesloten bij de huidige financieringsvolgorde: 1) algemene uitkering, 2) integratie-uitkering, 3) decentralisatie-uitkering en 4) specifieke uitkering.

De geldstromen uit hoofde van de decentralisaties worden ontdaan van compensabele BTW; deze compensabele BTW wordt toegevoegd aan het BTW-compensatiefonds. De herverdeeleffecten van de decentralisaties via de fondsen en van andere herverdelingen in de fondsen worden voor een gemeente waarvoor deze effecten nadelig zijn beperkt tot -opgeteld voor alle herverdelingen- € 15 nadeel per inwoner per jaar. Ook voor provincies en waterschappen zullen de herverdeeleffecten van decentralisaties zo nodig tijdelijk worden gemitigeerd.

Het Rijk stuurt actief op de mogelijkheid om bestaande decentralisatie-uitkeringen te beëindigen. Decentralisatie-uitkeringen, voor zover deze bij het instellen niet als tijdelijk zijn aangemerkt, worden zo veel als mogelijk naar integratie-uitkering of algemene uitkering overgeheveld. Achterliggende regelgeving wordt daarbij zoveel als mogelijk afgeschaft. Bij het beëindigen van een bijdrage die nu via een decentralisatie-uitkering loopt, trekt het Rijk ook de achterliggende regelgeving in. De totstandkoming van nieuwe decentralisatie-uitkeringen wordt zoveel mogelijk beperkt.

Ook voor specifieke uitkeringen geldt dat uitgangspunt is dat het aantal specifieke uitkeringen en de totstandkoming van nieuwe specifieke uitkeringen wordt beperkt. Onder andere de met de voormalige FES-projecten samenhangende specifieke uitkeringen worden indien mogelijk omgezet in decentralisatie-uitkeringen.

5.7 Terugdringen administratieve lasten en controlelasten financiële functie

Het Rijk en de medeoverheden willen komen tot een vermindering van de controlelasten financiële functie en de administratieve lasten. Om hiertoe te komen worden de volgende afspraken gemaakt:

- Evaluatie van Single Information Single Audit (SiSa), onder meer met de Algemene Rekenkamer, in 2011/2012. Onderzocht wordt onder meer of:
 - art. 5 4e lid Bapg (rapporteringstolerantie specifieke uitkeringen) kan worden afgezwakt.
 - art. 3a Bapg kan vervallen.
- Het Rijk beziet, samen met VNG, IPO en UvW en in verband met SiSa met de Algemene Rekenkamer, of bij gemeenten, provincies en waterschappen het accountantsoordeel over de rechtmatigheid kan worden vervangen door een accountantsoordeel over een door het dagelijks bestuur op te stellen rechtmatigheidverklaring in de jaarlijkse verantwoordingsstukken.
- De afspraken uit het bestuurlijk overleg van september 2010 over kwaliteitseisen en deelwaarneming voor lv3-kwartaalleveringen worden herbevestigd (zie bijlage).
- Er wordt actief gezocht naar andere mogelijkheden om de administratieve lasten en controlelasten op het gebied van de financiële functie te verminderen.

5.8 RUD's

Rijk, provincies en gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de vorming van effectief opererende omgevings- of regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). De RUD's gaan een takenpakket uitvoeren ten behoeve van de gemeenten en de provincies op het gebied van de milieuhandhaving, -

vergunningverlening en -toezicht. Het gaat hierbij om een complex proces van kwaliteitsborging, informatievoorziening, financiën en personeel en organisatie (doordat milieutaken bij deze diensten worden ondergebracht zullen mensen van werkplek of werkgever veranderen). Het Rijk heeft provincies en gemeenten de ruimte gegeven hiervoor met eigen voorstellen te komen. In een aantal regio's (waaronder Zuid-Holland) zijn ondertussen substantiële stappen gezet.

Beleidsmatig bestaat er een duidelijke relatie tussen het opzetten van de nieuwe omgevingsdiensten en de stroomlijning van het omgevingsrecht waartoe het Rijk besloten heeft, naast het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet. Door meer focus op algemene uitgangspunten en meer samenhang in de vorm van één paraplu ("Raamwet omgevingsrecht") wordt de besluitvorming sneller, beter, goedkoper en transparanter. De verwachting is dat de stroomlijning van het omgevingsrecht een besparing kan opleveren op de plankosten die overheden, burgers en bedrijven moeten maken om ruimtelijke projecten te realiseren in de vorm van mindere bureaucratie en goedkopere contracten. Aan Rijkszijde is hiervoor een korting ingeboekt op het Infrastructuurfonds van € 50 mln. vanaf 2014. Ook bij medeoverheden zal een aanpassing van het omgevingsrecht tot kostenbesparingen kunnen leiden.

Het Rijk en de medeoverheden zijn overeengekomen de vorming en het functioneren van de RUD's niet te belasten met een extra doelmatigheidskorting zoals in de Startnota werd voorzien.

Om het optredende besparingsverlies op te vangen is het volgende afgesproken: uiterlijk in 2014 zal worden bepaald of de vereenvoudiging van het omgevingsrecht (zie hoofdstuk 4) tot een in te boeken besparing op de plankosten leidt, waarover alsdan in overeenstemming met art 2 Fvw overleg plaatsvindt in het Bofv. Uitgangspunt is dat de efficiencywinst daar wordt ingeboekt, waar die ontstaat.

5.9 Afvalfonds

De rijksbijdrage aan het Afvalfonds wordt met ingang van 2013 beëindigd. Teneinde ervoor te zorgen dat een inzamelingssysteem voor verpakkingsafval blijft draaien en gemeenten vergoed zullen blijven worden voor de taken of diensten die zij voor het bedrijfsleven uitvoeren in het kader van de producentenverantwoordelijkheid maken Rijk, VNG en bedrijfsleven nadere afspraken – onder coördinatie van de staatssecretaris van I&M. Het Rijk zal de producentenverantwoordelijkheid (zo nodig wettelijk) sluitend regelen. Het kabinet zet voorts in op afschaffing van de verpakkingenbelasting, waarmee voor het bedrijfsleven ruimte ontstaat om haar verplichtingen uit het Besluit Verpakkingen te financieren.

6. Decentralisaties

De overheid is er voor de burger. Uitvoering van overheidstaken dicht bij de burger verdient de voorkeur. Dit omdat de lokale of regionale overheid de burger goed kent en de toegang tot de medeoverheden laagdrempelig is. Op diverse beleidsterreinen zijn daarom decentralisaties voorgenomen. Deze decentralisaties versterken het profiel van de diverse bestuurslagen. Bovendien stellen decentralisaties de overheden beter in staat om integraal, samenhangend beleid te voeren. Als de decentralisaties goed worden uitgevoerd, wordt de overheid daar als geheel krachtiger en kleiner van.

Daarvoor is echter wel van belang dat de decentraliserende en ontvangende overheid er vertrouwen in hebben dat de uitvoering door de ontvangende overheid op een goede wijze kan plaatsvinden. Dit laatste vraagt om beleidsvrijheid, passende financiering, een terugtredende rijksoverheid, mogelijke fasering en voldoende uitvoeringskracht. Medeoverheden zijn dan in staat om in samenwerking met burgers en maatschappelijke organisaties op een goede wijze invulling te geven aan de nieuwe taken. De afspraken die hierna volgen per deelterrein zijn bedoeld om dit wederzijdse vertrouwen te bevestigen.

De decentralisaties vinden plaats op de beleidsterreinen:

1. Werken naar vermogen
2. Begeleiding AWBZ
3. Jeugdzorg
4. Ruimte, natuur en economie
5. Water

Voor de verdere uitwerking van deze decentralisaties worden in dit bestuursakkoord richtinggevende proces- en principeafspraken vastgelegd. Deze afspraken kunnen zo spoedig mogelijk na het sluiten van het bestuursakkoord verder uitgewerkt worden in deelakkoorden. Deze deelakkoorden worden gesloten tussen de betreffende minister en de betrokken medeoverheden, met betrokkenheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën en het ministerie van Algemene Zaken. Per deelakkoord wordt bekeken welke maatschappelijke organisaties op welke wijze bij het nieuwe arrangement betrokken moeten worden om de decentralisatie te laten slagen.

Voor de uitwerking van de decentralisaties zijn de volgende uitgangspunten overeengekomen:

- Decentraliseren betekent loslaten. Overeenkomstig het regeerakkoord zullen decentralisaties gepaard gaan met maximale beleidsvrijheid en een minimale verantwoordingsverplichting en het wegnemen van onnodige bureaucratie opdat de burger zijn eigen verantwoordelijkheid kan nemen
- De uitvoeringsruimte van medeoverheden wordt vergroot door af te zien van uitgebreide kwaliteitseisen en dichtgetimmerde regelingen. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn zelf

verantwoordelijk voor de uitvoering en democratische controle. Er zijn in principe maximaal twee bestuurslagen verantwoordelijk voor een beleidsterrein.

- Pilots en experimenten hebben geen precedentwerking.
- Ten aanzien van de sturing en het toezicht:
 - wordt ingezet op financiering zo veel mogelijk via de algemene fondsen, met de daarbij behorende voorwaarden.
 - wordt geen specifiek interbestuurlijk toezicht ingesteld
 - wordt alleen strikt noodzakelijke interbestuurlijke informatie opgevraagd. De informatie die nodig is voor ieders verantwoordelijkheid.

6.1 Werken naar vermogen

6.1.1. Doel van de wet

Nederland kent diverse regelingen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag te helpen. Deze huidige regelingen slagen er (nog) onvoldoende in om mensen het beste uit zichzelf te laten halen. Hierdoor zijn er nog te veel mensen met een arbeidsbeperking die niet werken terwijl zij daartoe (deels) wel in staat zijn. Of in een beschutte omgeving werken, terwijl dat lang niet altijd nodig is.

De Wet werken naar vermogen (WWNV) wordt een brede voorziening met zoveel mogelijk gelijke rechten, plichten én arbeidsmarktkansen voor mensen met arbeidsvermogen die nu nog gebruikmaken van de verschillende regimes van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong), Wet werk en bijstand (WWB)/Wet investeren in jongeren (WIJ).

De uitkeringsvoorraarden, financiering, ondersteuning en uitvoering van de huidige regelingen worden met de nieuwe wet zoveel mogelijk gelijk getrokken.

6.1.2. Tijdpad

De WWNV wordt ingevoerd per 1 januari 2013 om gemeenten in staat te stellen zich goed voor te bereiden op de bijbehorende wijzigingen. Deze invoeringsdatum is overeengekomen onder de randvoorwaarden zoals beschreven in paragraaf 6.1.3.

6.1.3. Financiële randvoorwaarden

Gemeenten krijgen de beschikking over een ontschot re-integratiebudget dat bestaat uit het WWB-re-integratiebudget, het Wsw-budget en een deel van het bestaande Wajong re-integratiebudget. Bij de uitwerking van de maatregelen zijn de ombuigingen en het *uitgestelde* tijdpad uit het regeer- en gedoogakkoord leidend, inclusief de polisvoorraarden voor WWB/WIJ, Wajong, Wsw. De voorgenomen besparing, startend met 400 miljoen in 2012, op het re-integratiebudget wordt doorgevoerd. Ten aanzien van de re-integratiemiddelen Wajong wordt afgesproken dat structureel 122 miljoen wordt overgeheveld. De overheveling van middelen vindt op onderstaande wijze plaats:

Toevoeging aan ontschot re-integratiebudget ivm beperking Wajong	15	46	61	76	91	106	122		122

De verdeling van de Wsw-populatie over gemeenten kent verschillen met de verdeling van de bijstandspopulatie. VNG en kabinet werken gezamenlijk een systematiek uit die voorkomt dat er na de totstandkoming van het ontschotte re-integratiebudget (onevenredig grote) herverdeeleffecten ontstaan. Deze nieuwe systematiek heeft betrekking op de verdeling van het ontschotte re-

integratiebudget in 2013 en zal uiterlijk in het voorjaar van 2012, ten behoeve van de mei-circulaire aan de gemeenten zijn uitgewerkt.

6.1.4. Sociale werkvoorziening

De regeling Werken naar vermogen doet een beroep op de veranderkracht en het innovatieve vermogen van gemeenten en hun Sw-bedrijven. De omslag in denken en doen is al ingezet vanaf 1998 en heeft een extra stimulans gekregen met de ontwikkeling van vernieuwende aanpakken en methoden in de Sw-pilots 'werken naar vermogen' die vanaf eind 2009 lopen. Het Rijk wil gemeenten en hun bestuurders ondersteunen bij het redesign van de sociale werkvoorziening. Om de transitieperiode te overbruggen zal een herstructureringsfaciliteit Sw-sector worden gecreëerd. Het doel van de zogenoemde herstructureringsfaciliteit is om de transformatie te ondersteunen richting een efficiëntere bedrijfsvoering van de sector. De omvang en voeding van de faciliteit zijn gerelateerd aan onderstaande maatregelen en worden vastgesteld conform onderstaand ritme (zie onderstaande tabel). Met de invoering van de herstructureringsfaciliteit worden alle effecten gedeekt die optreden als gevolg van herstructureren van de Wsw.

Voeding herstructureringsfaciliteit

1. Versnellen beperking Wsw (netto)		30	70	34	32	32	32
2. Stimuleringsuitkering Wsw			18	18	18	18	18
3. Aanvullende bijdrage SZW	10	30	32	8			
Totaal 2012-2018:	400	miljoen					

Om de taakstelling Wsw te bewerkstelligen is een omvangrijke herstructurerering van de Sw-sector noodzakelijk. De faciliteit wordt eenmalig vastgesteld op maximaal 400 miljoen (over de periode 2012 tot en met 2018). VNG en Rijk stellen gezamenlijk criteria vast op basis waarvan een onafhankelijke commissie de herstructureringsplannen gaat beoordelen. De gemeenten dienen uiterlijk 1 januari 2012 hun herstructureringsplannen en aanvragen voor een beroep op de herstructureringsfaciliteit in, zodat de herstructureringsoperatie vanaf 1 juli 2012 kan starten. Twee jaar na de start van de operatie zal door de commissie worden beoordeeld wat de stand van zaken is van de uitvoering van de plannen en de vordering van herstructureren inclusief de financiële aspecten daarvan. Rijk en VNG overleggen op basis daarvan of aanvullende maatregelen en/of extra middelen noodzakelijk zijn, waarbij actuele ontwikkelingen in de financiële verhouding zullen worden betrokken. Middelen kunnen uitsluitend worden aangewend voor de herstructurerering van de Sw-sector (maatregelen gericht op kostenreductie en transformatie van productie- naar mensontwikkelbedrijven). Alleen met de transitie verbonden kosten kunnen uit de faciliteit kunnen worden gefinancierd. De faciliteit is nadrukkelijk niet bestemd om exploitatie-tekorten af te dekken. Het trekkingsrecht per Sw-bedrijf uit de faciliteit wordt gemaximeerd. De verdeling van de faciliteit vindt zoveel mogelijk plaats op basis van indicatoren die objectief meetbaar zijn.

6.1.5. Financieringssystematiek

Macrobudget inkomensdeel WWB en WIJ

Er wordt een objectieve toets uitgevoerd op de interpretatie van de overeengekomen tekst over het macrobudget 2011 in het bestuursakkoord 2007-2011; is er aanleiding om en zo ja, op welke onderdelen dient -na vastlegging van het macrobudget in september 2007- het macrobudget 2011 nog te worden aangepast?

Vanaf 2012 wordt het macrobudget weer vastgesteld conform de systematiek die voor het bestuursakkoord 2008-2011 gold. De methodiek is beschreven in de Memorie van Toelichting van de WWB (Kamerstukken II 2002-2003, 28 870, nr. 3) en een brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2004 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 28 870, nr. 117).

Uitgangspunt hierbij is dat voor alle gemeenten samen een toereikend macrobudget wordt vastgesteld. Het macrobudget wordt voorlopig vastgesteld in september voorafgaand aan het uitvoeringsjaar en definitief vastgesteld in september van het uitvoeringsjaar, zodat met de meest actuele inzichten in conjunctuur en kabinetsbeleid rekening kan worden gehouden.

Het macrobudget wordt met deze uitgangspunten bepaald door uit te gaan van de gerealiseerde prijs en het gerealiseerde volume in het voorgaande jaar, van een inschatting van de effecten van de conjunctuur en kabinetsbeleid in het begrotingsjaar zelf en van een indexering van de gemiddelde prijs. Voor de conjunctuurraming worden de actuele en onafhankelijke rekenregel en de autonome correctie van het Centraal Plan Bureau (CPB) gevolgd.

Risico's voor individuele gemeenten worden beperkt door de mogelijkheid een verzoek om een incidentele of meerjarige aanvullende uitkering in te dienen. Deze voorzieningen worden uit het als hiervoor beschreven toereikend vastgestelde macrobudget betaald. Voor de incidentele aanvullende uitkering over 2010 en 2011 die worden uitgekeerd in 2012 en 2013 blijft de afspraak uit het bestuursakkoord 2008-2011 van kracht dat de eerste € 9 miljoen uit rijksmiddelen worden gefinancierd.

Macrobudget en verdeling inkomensdeel WNWV

Voor de WNWV is bovenstaande macrofinancieringssystematiek het uitgangspunt. Bezien wordt of voor de langere termijn de rekenregels voor het vaststellen van het macrobudget aangepast kunnen worden in verband met de nieuwe doelgroep.

Aanvullende uitkeringen in verband met de nieuwe loondispensatie regeling worden betaald uit het macrobudget inkomensdeel. Het Rijk biedt transparantie over de wijze waarop de raming van het macrobudget tot stand is gekomen.

Omdat de verdeling van de nieuwe doelgroep naar verwachting afwijkt van de verdeling van de WWB, zal het in dit verband als kabinetsbeleid toegevoegde budget in de eerste jaren t/m 2013 separaat worden verdeeld op basis van de historische verdeling van Wajongers over gemeenten.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid formeert een projectgroep die in 2011 start met een brede verkenning van een integrale verdeling met prikkelverwerking, die per 2014 ingaat. Daarbij kunnen over de volle breedte varianten worden verkend die zoveel mogelijk prikkelen op de beperking van de uitgaven regeling Werken naar vermogen. Van riks zijde nemen naast het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën en de Raad voor de Financiële Verhoudingen zitting en van gemeente zijde een vertegenwoordiger van de VNG, een vertegenwoordiger van Divosa en vijf vertegenwoordigers uit verschillende individuele gemeenten. In dit verband zal tevens worden bezien hoe gezorgd kan worden dat risico's voor gemeenten niet groeien ten opzichte van de huidige risico's bij de WWB, gegeven het groter aandeel dat de WWB/WWNV op de gemeentelijke begroting zal innemen.

6.1.6. Loondispensatie

Het Rijk stelt met ingang van 2013 aan gemeenten het instrument loondispensatie ter beschikking om toegang tot de arbeidsmarkt mogelijk te maken of te ondersteunen. Dit instrument kan worden ingezet voor alle personen in de WWNV die als gevolg van een verstandelijke, lichamelijke en/of psychische beperking, dan wel om andere redenen, niet in staat zijn zelfstandig 100% van het wettelijk minimumloon te verdienen.

Net als in de tijdelijke wet loondispensatie is er sprake van een toegangstoets. Dit betekent dat de gemeente eerst via een toegangstoets -uitgevoerd door een onafhankelijke derde- laat vaststellen of betrokkenen tot de doelgroep behoort. Vervolgens dient ter vaststelling van de specifieke loonwaarde een loonwaardemeting plaats te vinden. Dat gaat via een erkende methode die de arbeidsprestatie van een werknemer op de werkplek meet, net als in de tijdelijke wet loondispensatie. Aanvullende uitkeringen in verband met de nieuwe loondispensatie-regeling worden betaald uit het macrobudget Inkomenssdeel.

De inzet van het instrument loondispensatie is in principe tijdelijk. Daarom vindt periodiek (in ieder geval na maximaal 2 a 3 jaar) een nieuwe loonwaardemeting en toegangstoets plaats. Alleen als hieruit blijkt dat de verdien capaciteit van betrokkenen nog onder het wettelijk minimumloon ligt, is het mogelijk om het instrument te blijven toepassen. Voor personen tot 27 jaar zullen gemeenten vaker een loonwaardemeting doen. Deze groep is immers nog volop in ontwikkeling.

Gemeenten krijgen met de WWNV de verantwoordelijkheid voor een duurzame re-integratie van degenen die met loondispensatie gaan werken. Hierbij krijgen gemeenten een eenduidig financieel belang en een heldere verantwoordelijkheid voor de werkherverdeling van deze groep, zoals dat nu geregeerd is in de werkregeling van de Wajong.

Na 3 jaar evalueren VNG en het Rijk de inzet van het instrument loondispensatie.

6.1.7. Verordening

De VNG en het Rijk komen overeen dat gemeenten hun beleid inzake werken naar vermogen vastleggen in een verordening. De gemeente dient er daarbij voor te zorgen dat de verschillende groepen in vergelijkbare mate aan bod komen, waarbij speciale aandacht zal worden besteed aan mensen met een arbeidshandicap conform het regeerakkoord. Daarnaast leggen gemeenten in de verordening het beleid ten aanzien van beschut werken specifiek vast.

De VNG en het Rijk spreken daarnaast af dat gemeenten gezamenlijk op termijn structureel 30.000 plekken voor beschut werk realiseren. Het doel van de macronorm is het waarborgen van de toegankelijkheid van het instrument beschut werken. Met ingang van 2014 bieden gemeenten jaarlijks een aantal plekken voor nieuwe instroom beschut werken aan dat in omvang gelijk is aan ongeveer een derde deel van de uitstroom uit de huidige Wsw.

De ontwikkeling van het aantal plekken voor beschut werk zal worden gevolgd en zonodig onderwerp zijn van bestuurlijk overleg. In dat overleg vindt een bestuurlijke weging plaats van de mogelijke oorzaken. In geval vanunderschrijding van de macronorm kan het Rijk ingrijpen.

VNG en Rijk komen overeen dat in wetgeving wordt opgenomen dat de huidige systematiek van rechten en plichten in de Wsw niet verandert voor de groep mensen die op dit moment een Wsw-indicatie heeft, en op grond daarvan een dienstbetrekking heeft.

6.1.8. Informatiearrangement/verantwoording

- De wijze van verantwoording en informatievoorziening zal conform de WWB-systematiek plaatsvinden.
- Het systeem van horizontale verantwoording op lokaal niveau blijft van kracht.
- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en VNG zullen de ontwikkelingen en resultaten voor de kwetsbare groepen als gevolg van de WWNV nauwgezet volgen. Gemeenten zullen daartoe informatie verstrekken aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in overleg met VNG over de uitwerking en mogelijke verlichting van het informatie- en verantwoordingsarrangement rond werk en inkomen. De eerste quick wins zijn al afgesproken.

6.1.9. Uitvoeringsmodel

De tekst over de bestuurlijke vormgeving decentralisaties in hoofdstuk 3 van dit bestuursakkoord is van overeenkomstige toepassing op de decentralisatie van werken naar vermogen.

In de uitwerking van de uitvoeringsmodaliteit wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de vormgeving van de werkgeversdienstverlening. Voor bovenlokale werkgeversdienstverlening zullen gemeenten tot

een bovenlokale uitvoeringsmodaliteit moeten komen. Hierbij worden uiteraard bestaande samenwerkingsverbanden betrokken.

6.1.10 Innovatie administratie

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en VNG stellen een gezamenlijke werkgroep in die een technische verkenning doet van de mogelijkheden tot innovatie van de administratie met betrokkenheid van onder andere VNG, G4, Divosa, UWV en de Sociale Verzekeringsbank. Lopende initiatieven worden hierbij betrokken.

6.1.11. Uitvoerings- en transitiekosten

Voor de uitvoeringskosten WNWV voor gemeenten wordt afgesproken dat onderstaande bedragen (zie tabel) worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Structureel (na 2015) loopt 27 miljoen mee voor de uitvoeringskosten WNWV in de accressystematiek. Daarnaast vindt er geen uitname plaats uit het Gemeentefonds als gevolg van het wetsvoorstel WWB-maatregelen, de afschaffing van de WWIK het wetsvoorstel afbouw dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon (AHK).

Uitvoeringskosten WnV gemeenten	4	18	27

Hiermee sluiten Rijk en VNG een totaalakkoord voor de uitvoering, implementatie en transitie van de WNWV (vanaf 2013), de uitvoering loondispensatie, het wetsvoorstel WWB-maatregelen, de afschaffing van de WWIK, het wetsvoorstel afbouw dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon (AHK) en het redesign Werkbedrijf (alle vier vanaf 2012).

6.2 Schrappen AWBZ-functie begeleiding/ treffen Wmo-voorziening

Het is van groot belang dat meer mensen “mee kunnen doen” in de samenleving. Daarbij staat de eigen verantwoordelijkheid en de eigen kracht van de burger en zijn of haar omgeving voorop. Tegelijkertijd is het wenselijk dat de burger, daar waar dat noodzakelijk is, adequaat ondersteund wordt om zolang mogelijk zelfstandig te blijven participeren. De begeleiding moet daartoe dicht bij de burger, op het lokale niveau, door maatwerk georganiseerd worden. Op dat niveau kunnen gemeenten ook verschillende beleidsterreinen met elkaar verbinden. Zo wordt de begeleiding meer doelmatig en meer effectief georganiseerd. Om die redenen heeft het Rijk besloten de functie begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) te schrappen en de met de extramurale AWBZ-begeleiding te bereiken resultaten onder de reikwijdte van de compensatieplicht van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) te brengen.

De activiteiten die onder de extramurale AWBZ-functie begeleiding vallen, worden onder de compensatieplicht van de Wmo gebracht. Dit is inclusief het vervoer dat aan de begeleidingsactiviteiten verbonden is. De extramurale begeleiding voor Jeugd wordt budgettair betrokken bij de (taakstelling samenhangend met) de thans aan de orde zijnde decentralisatie. De VNG en het Rijk hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de decentralisatie van de begeleiding. Bij de voorbereiding op de invoering van de nieuwe taken werken zij samen in een op te zetten transitiebureau.

Wetswijziging

Rijk en gemeenten komen overeen dat de met de begeleiding te bereiken resultaten onder de reikwijdte van de compensatieplicht worden gebracht. Bestaande rechten gaan dus niet over. Als uit onderzoek blijkt dat de jurisprudentie rondom de compensatieplicht de beweging van een meer optimale inzet c.q. mix van individuele en collectieve arrangementen belemmert, zullen Rijk en VNG nader overleg voeren.

Ontbindende voorwaarden

In aanvulling op de algemene tekst in de slotparagraaf over de disclaimer, wordt voor de Wmo aanvullend afgesproken dat een vergelijkbare situatie ontstaat wanneer de Eerste Kamer instemt met de initiatiefvoorstellen Leijten.

Persoonsgebonden budget (PGB)

Rijk en VNG zullen onderzoeken of het PGB geen onredelijke beperking oplevert voor doelmatigheid en doeltreffendheid in de Wmo. Het ligt in ieder geval in de rede om de door het Rijk voorgenomen (beperkende) voorwaarden ten aanzien van het “solide PGB” uit hoofde van de AWBZ (wettelijk) door te vertalen naar de Wmo.

Nalevingstoezicht

Voor wat betreft het nalevingstoezicht op de kwaliteit van begeleiding spreken Rijk en gemeenten af dat artikel 3, lid 4 van de Wmo wordt aangescherpt, zodat gemeenten de opdracht krijgen om in hun beleidsplan in het bijzonder aandacht te besteden aan de kwaliteit van de overgehevelde begeleiding alsmede aan de wijze waarop het kwaliteitstoezicht daarop op lokaal niveau wordt vormgegeven. Gemeenten kunnen daarbij gebruik maken van de normen van de beroepsgroepen. Tevens worden gemeenten uit hoofde van de Wmo verplicht om periodiek op methodologisch verantwoorde wijze cliëntervaringsonderzoek te (laten) doen onder cliënten die begeleiding (en huishoudelijke hulp) ontvangen. Het toezicht van de inspectie voor de gezondheidszorg op de begeleiding en huishoudelijke hulp komt te vervallen.

Administratieve lasten

Rijk en gemeenten spannen zich in om de administratieve lasten voor cliënten, instellingen en gemeenten zo veel mogelijk te verlagen.

Artikel 9

Het Rijk heeft in de Wmo een systeemverantwoordelijkheid en ziet af van verticaal toezicht. Afgesproken wordt dat artikel 9 van de Wmo wordt verbeterd, zodat dit de werking van lokale checks en balances beter ondersteunt.

Fasering

In het regeerakkoord is afgesproken dat gemeenten vanaf 2013 verantwoordelijk zijn voor die mensen die voor het eerst of opnieuw een beroep doen op begeleiding en dat gemeenten vanaf 2014 verantwoordelijk zijn voor alle mensen die in aanmerking komen voor begeleiding. Cliënten die al voor 1 januari 2013 een AWBZ-indicatie hebben, behouden hun recht totdat die indicatie afloopt, met dien verstande dat dit recht uiterlijk eindigt op 1 januari 2014.

Rijk en gemeenten gaan na of er redenen zijn om in dezen af te wijken van de afspraken die in het regeerakkoord zijn gemaakt ten aanzien van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Uitgangspunt is dat gemeenten minimaal een jaar voorbereidingstijd krijgen tussen de afronding van de wetgeving in Tweede en Eerste Kamer en de inwerkingtreding daarvan. Indien dit niet wordt gehaald, treden Rijk en VNG in overleg.

Specifieke/bijzondere groepen

Rijk en gemeenten spreken af om vóór de zomer van 2011 te onderzoeken voor welke specifieke groepen specifieke maatregelen moeten worden getroffen.

Rijk en gemeenten spreken verder af om te onderzoeken of en zo ja welk deel van de middelen voor de begeleiding van cliënten in de maatschappelijke opvang en vrouwenopvang en de inloopfunctie GGZ via de centrumgemeenten verdeeld dienen te worden.

Gegevensoverdracht

Het Rijk en de VNG zorgen samen voor een goede overdracht van cliëntgegevens naar gemeenten.

Onder welke financiële voorwaarden vindt de decentralisatie plaats?

De met begeleiding te bereiken resultaten worden onder het aan te passen compensatiebeginsel van de Wmo gebracht. De beleidsvrijheid die dit met zich meebrengt stelt gemeenten in staat besparingen te realiseren. Gemeenten zijn bovendien in staat om cliënten te bewegen meer gebruik te maken van -vaak doelmatigere- en meer passende informele en/of collectieve voorzieningen. Rijk en gemeenten zullen in het aanstaande wetstraject samen bezien of het huidige instrumentarium van gemeenten hiertoe aanpassing behoeft.

Het in 2013 (naar rato) en 2014 over te hevelen bedrag staat thans nog niet vast. Het bedrag wordt aan de hand van de volgende rekenregel bepaald: de basis voor het over te hevelen bedrag in 2013 (naar rato) en 2014 zijn de gerealiseerde uitgaven in 2010 voor dagbesteding, begeleiding en bijbehorend vervoer, inclusief de begeleiding voor jeugd⁵ en exclusief begeleiding voor verblijfsgeïndiceerden. De kosten voor mensen op de wachttlijst PGB die alsnog een PGB toegewezen krijgen worden hierbij opgeteld. Dat geldt ook voor de middelen voor de inloopfunctie GGZ. Het over te hevelen bedrag wordt verlaagd voor de effecten van de IQ-maatregel, verhoogd met middelen uit de weglek IQ-maatregelen (voorzover die weglekmiddelen ten goede komen aan de gemeenten) en gecorrigeerd voor de effecten van maatregelen om de PGB's beheersbaar te maken. Het bedrag wordt eventueel gecorrigeerd voor bijzondere doelgroepen, kortdurend verblijf en hulpmiddelen waarover ultimo juni 2011 wordt besloten. De middelen die betrekking hebben op de decentralisatie van hulpmiddelen en de inloopfunctie GGZ worden niet gekort met 5%.

Naar huidig inzicht gaat het bij de decentralisatie van Begeleiding om een bedrag van tussen de € 2,1 en € 3,3 miljard in 2014. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de gevolgen van de PGB-maatregelen. De effecten hiervan zijn op dit moment nog niet goed in te schatten.

Het over te hevelen bedrag ontwikkelt zich tot het moment van decentralisatie in 2013/2014 met de daarvoor geraamde groeivoet binnen het Budgetair Kader Zorg die van toepassing is (deze bedraagt gemiddeld 2,5% per jaar)⁶ en een beschikbare nominale index volgens de thans gehanteerde systematiek binnen de AWBZ. Op het totale geïndexeerde budget dat wordt ... overgeheveld in 2013 en 2014 wordt een doelmatigheidskorting toegepast van 5%, waarmee beide partijen accepteren dat de korting lager of hoger kan uitvallen dan het vastgestelde bedrag van € 140 miljoen (vanaf 2014) uit het regeerakkoord.

⁵ De decentralisatiekorting voor AWBZ-begeleiding en zorg voor jeugd bedraagt netto € 300 miljoen. + 5% van het over te hevelen bedrag inclusief begeleiding voor jeugd.

⁶ Het Rijk is deze kabinetssperiode gehouden aan de eigen regels budgetdiscipline waarbij hogere groei binnen het Budgetair Kader Zorg moet worden geredresseerd met passende maatregelen. Het kabinet is voornemens maatregelen te nemen om de ontwikkeling van de PGB's beheersbaar te maken alvorens over te gaan tot wettelijke verankering.

Een onafhankelijke instantie wordt verzocht vóór de meicirculaire 2012 te toetsen of de relevante beschikbare budgetten conform de rekenregel aan de gemeenten worden overgedragen.

De middelen worden ingebracht in een nieuwe decentralisatie-uitkering Wmo begeleiding die tot en met 2015 wordt geïndexeerd met de daarvoor in 2011 geraamde reële groeiruimte voor de AWBZ van gemiddeld 2,5% per jaar en de jaarlijks beschikbare nominale index.

De bestaande integratie-uitkering voor huishoudelijke hulp wordt voortgezet tot en met 2015. De omvang wordt vastgesteld op het niveau 2011 zoals vermeld in de septembercirculaire 2010. De middelen voor huishoudelijke hulp binnen deze integratie-uitkering (€1.184 mln) worden vanaf 2012 tot en met 2015 geïndexeerd met 2,38%. Dit komt overeen met de percentuele groei van het aantal thuiswonende 75-plussers.

De integratie-uitkering wordt voor 2012 en verder nominaal geïndexeerd volgens de thans gehanteerde systematiek voor de integratie-uitkering huishoudelijke hulp. De huidige systematiek met een onafhankelijke derde, die jaarlijks op grond van de realisatiecijfers t-1 het budget vaststelt voor het jaar t+1, wordt per direct verlaten.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelen in overleg met VNG een verdeelmodel voor de decentralisatie-uitkering, dat recht doet aan objectieve verschillen tussen gemeenten en rekening houdt met optredende herverdeeleffecten. De omvang en verdeling van het budget voor begeleiding wordt in de eerste jaren na decentralisatie jaarlijks gemonitord. Vanwege de inbeddingstijd van nieuw beleid wordt niet eerder dan 2017 herzien.

De integratie-uitkering huishoudelijke hulp wordt in 2016 overgeheveld naar de algemene uitkering, tenzij uit de evaluatie normeringssystematiek blijkt dat dit nog niet mogelijk is. Voor de decentralisatie-uitkering Wmo-begeleiding zal op basis van de evaluatie normeringssystematiek en voornoemde monitoring van de verdeling in 2015 worden bezien wanneer overheveling naar de algemene uitkering mogelijk is.

Zolang de decentralisatie-uitkering niet overgaat naar de algemene uitkering ligt het in de rede dat na 2015 de indexering met de hiertoe beschikbare reële groeiruimte op basis van het CPB van toepassing is. Bij de evaluatie van de normeringssystematiek wordt naar de indexering van deze decentralisatie-uitkering gekeken.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en VNG ontwikkelen een voorstel voor de inzet van de beschikbare € 130 miljoen voor transitiekosten (regeerakkoord) ten behoeve van Voorjaarsnota 2011/Miljoenennota 2012 volgens de volgende voorlopige verdeling: € 80 miljoen voor

gemeenten en € 50 miljoen voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zorgaanbieders en patiëntenorganisaties. De te realiseren besparing van € 20 miljoen in 2013 is randvoorwaardelijk voor deze afspraak.

Uitvoeringskosten

VWS laat onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de daadwerkelijk vrijvallende integrale uitvoeringskosten in de AWBZ in verband met het schrappen van de functie begeleiding. Deze vrijvallende uitvoeringsmiddelen worden overgeheveld naar gemeenten. De VNG wordt betrokken bij de opdrachtformulering en zal plaatsnemen in de begeleidingscommissie bij dit onderzoek.

Het kabinet stelt daarnaast in totaal 55 mln. structureel beschikbaar voor uitvoeringskosten van zorg voor jeugd en begeleiding samen. De € 55 miljoen is “for better and for worse”; er vindt geen monitoring plaats over de gemaakte uitvoeringskosten.

Bovenstaande middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Indien gemeenten hogere kosten maken dan het Rijk voor het uitvoeren van de begeleiding, dan dienen deze kosten te worden gedekt uit het overgehevelde budget.

In- en uitvoeringskosten Begeleiding (n € mln.)	2011	2012	2013	2014	2015	struc.
Vrijvallende uitvoeringskosten bij het Rijk			PM	PM	PM	PM
Uitvoeringskosten Jeugd en begeleiding	0	0	0	35	45	55

6.3 Decentralisatie Jeugdzorg

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de gehele zorg voor kinderen, jongeren en hun opvoeders. Doordat de verschillende onderdelen van de jeugdzorg bij elkaar worden gebracht op en rond plaatsen waar jeugdigen en gezinnen vaak komen en onder verantwoordelijkheid van de gemeenten worden gebracht zal integrale ondersteuning en zorg dicht bij huis makkelijker tot stand komen.

Het gaat niet alleen om het verleggen van verantwoordelijkheid maar vooral ook om een nieuwe opbouw van een inhoudelijk fundament van de ondersteuning en zorg voor jeugdigen en/of hun opvoeders binnen hun sociale context met waar nodig een integrale aanpak van de problematiek. Het systeem kan veel simpeler en moet prikkels bevatten om de nadruk te leggen op (collectieve) preventie en ondersteuning in een vroegtijdig stadium. Het is een uitdaging aansluiting te zoeken bij de mogelijkheden en de kracht van jeugdigen en hun opvoeders en deze te helpen versterken. Dit betekent dus een andere werkwijze van alle betrokken partijen.

6.3.1. Samenhang andere decentralisatie operaties en passend onderwijs

Rijk en VNG houden in hun gezamenlijke voorbereiding rekening met het gegeven dat er drie omvangrijke decentralisatieoperaties gepland zijn (AWBZ, werken naar vermogen en jeugdzorg) en dat passend onderwijs wordt ingevoerd. VNG en Rijk spreken af dat de wettelijke kaders van passend onderwijs en zorg voor jeugd in samenhang worden uitgewerkt, waarbij uitgangspunten zijn dat de verantwoordelijkheden van onderwijs- en gemeentebestuurders helder zijn, de planvorming, de ondersteuning aan het kind, het gezin en de leerkracht en de besteding van geld over en weer transparant is en dat onderwijs- en gemeentebestuurders samenwerkingsafspraken maken.

6.3.2. Nieuw wettelijk kader voor zorg voor jeugd

De opdracht aan gemeenten wordt neergelegd in een nieuw wettelijk kader⁷, dat enerzijds recht doet aan gemeentelijke beleidsvrijheid en anderzijds jeugdigen en hun opvoeders die ondersteuning garandeert die nodig is. De individuele aanspraken uit de huidige wet- en regelgeving zullen niet op gelijke wijze worden overgeheveld. Er vindt onderzoek plaats naar de positionering van de jeugdgezondheidszorg .

6.3.3. Nadere afspraken

Specifieke groepen

Rijk en gemeenten spreken af vóór de zomer in kaart te brengen voor welke specifieke groepen eventueel specifieke maatregelen moeten worden getroffen, waarna definitief vastgesteld wordt onder welke condities de overheveling plaatsvindt. Uitgangspunt blijft dat alle zorg voor jeugd wordt overgeheveld, tenzij er op basis van onderzoek heel dwingende en zwaarwegende redenen zijn om in bepaalde situaties (gelet op het specialistische karakter) de zorg niet te decentraliseren naar gemeenten, maar bij het Rijk te houden. Uitgangspunt is dat er geen verkokeren in stand wordt gehouden.

⁷ Het gaat om alle jeugdzorg die onder het Rijk, provincies/GSR's, Awbz en Zvw valt: provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering, jeugd-GGZ (inclusief begeleiding), zorg aan licht verstandelijk beperkte jeugdigen en de gesloten jeugdzorg.

Jeugdbescherming en jeugdreclassering

Het Rijk en de VNG erkennen beiden dat de decentralisatie van de jeugdbescherming en jeugdreclassering met specifieke randvoorwaarden omkleed dient te worden. Dit vanwege de aard van de taken (het via een gerechtelijke uitspraak ingrijpen in de rechten van gezinnen en kinderen) en de kwetsbaarheid van de doelgroep (de zwaardere zorg en jeugdbescherming vormen het laatste vangnet voor de veiligheid van een kind). Rijk en VNG nemen een jaar de tijd om gezamenlijk te bezien welke randvoorwaarden dit zijn en hoe deze randvoorwaarden vorm krijgen. In dit kader zullen de volgende thema's worden uitgewerkt: een leveringsplicht, kwaliteitseisen aan gemeenten en uitvoerende instellingen, regionale samenwerking, toezicht en verantwoording en passende financiële afspraken, binnen het algemene financiële arrangement.

6.3.4. Transitieperiode jeugdbescherming en jeugdreclassering

Het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering in uiterlijk 2016 wordt overgeheveld naar de gemeenten. Rijk en medeoverheden delen het standpunt dat het voor het slagen van de decentralisatie onontbeerlijk is dat bij deze overheveling in 2016 beide taken op basis van eenduidige normen en op een voldoende kwaliteitsniveau uitgevoerd worden. Dit is voor gemeenten ook van belang, dit om van te voren duidelijkheid te scheppen over hetgeen zij in 2016 ten aanzien van de jeugdbescherming en jeugdreclassering mogen verwachten. Concreet betekent dit dat een organisatie die in 2016 in opdracht van de gemeente de jeugdbescherming en jeugdreclassering uit wil voeren daartoe gecertificeerd moet zijn. Rijk en medeoverheden nemen een jaar de tijd om te bezien aan welke kwaliteitscriteria voldaan moet worden en om de vorm van certificering te bepalen en hoe de toets hierop plaats zal vinden. De kwaliteitscriteria zullen aansluiten bij de huidige kwaliteitseisen, algemeen geaccepteerde normen en best practices. Indien het voor de uitvoering van dit model noodzakelijk is wordt een tijdelijke transitiewet opgesteld.

Uitvragen van informatie

Het Rijk is terughoudend bij het uitvragen van informatie bij gemeenten. Alleen die informatie wordt opgevraagd die strikt noodzakelijk is om zijn systeemverantwoordelijkheid waar te maken. Het Rijk sluit hierbij zoveel mogelijk aan bij reeds bestaande informatiebronnen.

Nalevingstoezicht

Gelet op de doelgroep en aard van de zorg is het nodig dat er toezicht door het Rijk wordt gehouden op - in ieder geval- de gesloten jeugdzorg, de jeugdigen die onder de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) vallen, en op het van staatswege ingrijpen (verplichte maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering) en mogelijk op sommige vormen van gespecialiseerde zorg. De mate van toezicht is afhankelijk van de zorgwaarde en/of mate van ingrijpen. Rijk en VNG werken dit nader uit.

Bestuurlijke voorwaarden

De afzonderlijke gemeenten worden direct financieel verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdzorg. Op deeltaken is voldoende bestuurskracht nodig door samenwerking bij de uitvoering. Dit betreft gezamenlijke inkoop en samenwerking voor een aantal nog nader te benoemen specifieke doelgroepen/zorgvormen. De voorwaarden van bestuurlijke samenwerking zijn binnen een maand na afsluiting van het bestuursakkoord klaar. Voor bijzondere groepen, zoals jeugdbescherming en jeugdreclassering, kan hieraan nog nadere invulling worden gegeven. Deze invulling moet uiterlijk vóór de zomer van 2011 klaar zijn.

Bedrijfsvoering

Rijk en gemeenten spreken af om de administratieve lasten voor instellingen en bedrijven tot een minimum te beperken.

6.3.5. Transitie en tijdpad

De transformatie van het huidige stelsel is zowel inhoudelijk als financieel geen sinecure. Het Rijk, IPO en de VNG hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om deze decentralisatieoperatie goed te laten verlopen. Hiervoor zijn goede afspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten nodig.

De afspraken hebben tenminste betrekking op:

Transitieplan

Rijk, VNG en IPO stellen samen een transitieplan op dat naar de Tweede Kamer wordt gezonden. Gemeenten en provincies maken samen afspraken over hoe de transitie in hun regio plaatsvindt, met inachtneming van de landelijke afspraken over fasering en transitie. De transitie wordt gezamenlijk door Rijk, VNG en IPO aangestuurd, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. De wijze waarop de transitie wordt ondersteund, wordt nog nader afgesproken.

Experimenten

Om handen en voeten te geven aan vernieuwingen in de jeugdzorg kunnen gemeenten en provincies de maximale ruimte benutten die de huidige wetgeving biedt. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden om te experimenteren met nieuwe werkwijzen en ervaringen op te doen. Het wetsvoorstel voor de centra voor jeugd en gezin, dat op dit moment ter behandeling ligt in de Tweede Kamer, bevat een voorstel voor een experimenteerartikel. Dit artikel geeft de mogelijkheid om af te wijken van een groot aantal bepalingen uit de Wet op de jeugdzorg. Het experimenteerartikel ziet niet op het gedwongen kader. Voorafgaand aan de eerste overheveling van taken is er dus sprake van een periode waarin onder voorwaarden geëxperimenteerd kan worden.

Rijk, VNG en IPO stellen gezamenlijk een kader op waarbinnen deze experimenten kunnen plaatsvinden en maken afspraken hoe de resultaten gewogen, beoordeeld en geborgd kunnen worden. Bij experimenten moet volstrekt duidelijk zijn wie de formele verantwoordelijkheden, zoals vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg, draagt: de provincie of de gemeenten.

Fasering

Het is een omvangrijk takenpakket dat richting gemeenten komt. Een zekere fasering in de tijd is wenselijk. De precieze uitwerking van de fasering wordt, vanuit een inhoudelijke samenhang, geregeld in het transitieplan.

Uiterlijk in 2016 moet de decentralisatie van alle onderdelen van de jeugdzorg gerealiseerd zijn. Conform het regeerakkoord is 2013 een overgangsjaar voor de begeleiding uit de AWBZ. In de periode van 2014 tot en met 2016 zal fasegewijs de ambulante hulp overgaan, de dag- en residentiële hulp, de overige onderdelen van de provinciale jeugdzorg (kindertelefoon, diagnostiek, indicatiestelling, casemanagement, advies en meldpunt kindermishandeling), de jeugd-GGZ en jeugd-LVG en gesloten jeugdzorg. De jeugdreclassering en de jeugdbescherming zullen aan het einde van deze periode overgaan (zie hiervoor). Partijen zullen zich inspannen de decentralisatie zo spoedig mogelijk vorm te geven.

De door de gemeenten te realiseren besparing voor het jeugddomein kent een oplopende reeks in het regeerakkoord. Deze bedraagt netto € 80 miljoen in 2015, oplopend tot € 300 miljoen vanaf 2017.

6.3.6. Tijdelijke transitie-commissie

Gelet op het belang en de complexiteit van de transitie van het stelsel is het nodig dat er een goede monitoring plaatsvindt van de voortgang van het transitieproces. Daartoe stellen partijen gezamenlijk een tijdelijke commissie in. De commissie bestaat uit gezaghebbende personen die zicht houden op het proces dat vooral in de regio's zelf moet plaatsvinden en waar nodig, dit proces aanjagen en ondersteunen, én ontwikkelingen signaleren bij de voor de transitie verantwoordelijke partijen, waarbij in het bijzonder aandacht besteed wordt aan jeugdbescherming en -reclassering. Over opdracht, positionering en startmoment van de commissie maken partijen nadere afspraken in het transitieplan. Over de bevindingen van deze transitie-commissie zal op regelmatige basis bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen Rijk, VNG en IPO.

6.3.7. Overig

Rijk, IPO en VNG kijken naar een overgangsregeling voor afbouw van de subsidierelatie van de provincies met hun instellingen en voor waarborgen van de hulp aan cliënten die op basis van de huidige wet recht hebben op (soms langdurige) jeugdzorg.

Uitgangspunt is dat gemeenten minimaal één jaar voorbereidingsijd krijgen tussen de afronding van de wetgeving en de inwerkingtreding daarvan. Indien dit niet wordt gehaald, treden Rijk, IPO en VNG in overleg.

6.3.8. Vaststellen van de te overhevelen bedragen

Voor de berekening van de over te hevelen bedragen wordt

* voor de *begrotingsgefinancierde jeugdzorg* uitgegaan van de bij begroting vastgestelde uitkering/subsidie in het jaar voor overheveling. Dat bedrag wordt in het jaar voorafgaand aan het jaar voorafgaand aan overheveling (t-2), getrokken uit de vastgestelde begroting van het ministerie van .

Volksgezondheid, Welzijn en Sport, vastgesteld. Aan de uit de begroting over te hevelen bedragen voor jeugd wordt de eventueel toegekende compensatie voor loon- en prijsbijstelling in het jaar voorafgaand aan het jaar van overheveling toegevoegd.

* voor de overheveling van Jeugd-GGZ en Jeugd-LVG uitgegaan van de gerealiseerde uitgaven in het kalenderjaar drie jaar eerder. Deze gerealiseerde uitgaven ontwikkelen zich tot het moment van overheveling met de geraamde groeivoeten uit het Budgettair Kader Zorg die van toepassing zijn.

De bedragen worden gecorrigeerd voor de effecten van de IQ-maatregel en de maatregel lage zielketelast uit het regeerakkoord en verlaagd met de ingeboekte besparingen zoals opgenomen in het regeerakkoord.

Een onafhankelijke instantie zal worden verzocht vóór de meicirculaire van het jaar voorafgaand aan het jaar van overheveling te toetsen of aan bovenstaande rekenmethodiek is voldaan.

Bij de overdracht van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten wordt in 2016 bruto 90 miljoen euro structureel overgeboekt van het provinciefonds naar het gemeentefonds.

Het besparingseffect voor het jeugddomein kent een oplopende reeks in het regeerakkoord. Deze is € 80 miljoen netto in 2015, oplopend tot € 300 miljoen netto vanaf 2017. Om beter aan te sluiten bij de overheveling is een knip mogelijk van de € 80 miljoen per 2015 over jaren 2014 en 2015. Deze schuif is onder voorbehoud van de Voorjaarsbesluitvorming.

6.3.9. Financieel arrangement

Partijen onderschrijven de intentie om in het financieel arrangement voor de jeugd prikkels in te bouwen voor het doelmatig aanbieden van adequate voorzieningen en het voorkomen van zwaardere zorgvormen (preventie). Het aanbrengen van prikkels mag niet leiden tot het introduceren van onevenredig veel administratieve lasten, moet inpasbaar zijn in het verdeelmodel en mag niet leiden tot schotten.

Gekozen zal worden voor het financieel best passende arrangement binnen het gemeentefonds. De voorkeur ligt bij een decentralisatie-uitkering jeugdzorg binnen het gemeentefonds.

Over de indexering wordt de volgende afspraak gemaakt:

De middelen begeleiding jeugd worden tot het moment van overheveling geïndexeerd met de daarvoor in 2011 geraamde groeiruimte voor de AWBZ van gemiddeld 2,5% per jaar en een jaarlijkse beschikbare nominale index. De partijen maken nog nadere afspraken over de indexering van deze middelen in de jaren 2014 en 2015. De over te hevelen bedragen Jeugd-GGZ en Jeugd-LVG zorg ontwikkelen zich tot het moment van overheveling met de geraamde groeivoeten uit het Budgettair Kader Zorg die voor deze sectoren van toepassing zijn.

Bij de evaluatie van de normeringssystematiek in 2015 worden afspraken gemaakt over de indexering van alle middelen voor jeugdzorg voor 2016 en verder.

In de provinciale jeugdzorg geldt op dit moment een eigen bijdrage bij uithuisplaatsing van de jeugdige. In het regeerakkoord is vastgelegd dat in 2015 een jeugdzorgbrede eigen bijdrage komt. Partijen onderkennen dat nadere afspraken nodig zijn over de uitvoering van deze jeugdzorgbrede eigen bijdrage door gemeenten. Bij de nadere afspraken worden de maatschappelijke effecten meegenomen.

Uitvoeringskosten en invoeringskosten

VWS laat onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de daadwerkelijk vrijvallende integrale uitvoeringskosten van rikswege in verband met de overheveling van de begeleiding jeugd, de Jeugd-LVG zorg, de Jeugd-GGZ zorg in de AWBZ en de Jeugd-GGZ zorg in de Zorgverzekeringswet. De VNG wordt betrokken bij de opdrachtformulering en zal plaatsnemen in de begeleidingscommissie bij dit onderzoek. Vrijvallende middelen worden beschikbaar gesteld aan gemeenten. De uitvoeringskosten van de begrotingsgefinancierde provinciale jeugdzorg worden gedekt uit het over te hevelen budget.

Het kabinet stelt daarnaast in totaal 55 mln. structureel beschikbaar voor uitvoeringskosten van zorg voor jeugd en begeleiding samen. De € 55 miljoen is "for better and for worse"; er vindt geen monitoring plaats over de gemaakte uitvoeringskosten.

Bovenstaande middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Indien gemeenten hogere kosten maken dan het Rijk voor het uitvoeren van de begeleiding, dan dienen deze kosten te worden gedekt uit het overgehevelde budget.

Voor de invoeringskosten bij Jeugd stelt het Rijk - aanvullend op de afspraken over invoeringskosten voor begeleiding in het concept hoofdlijnenakkoord - incidenteel € 64 miljoen beschikbaar. Rijk, IPO en VNG maken afspraken over de inzet van deze middelen.

In- en uitvoeringskosten Jeugd (in € mln.)	2011	2012	2013	2014	2015	struc.
Vrijvallende uitvoeringskosten bij het Rijk			PM	PM	PM	PM
Uitvoeringskosten Jeugd en begeleiding	0	0	0	35	45	55
Invoeringskosten Stelsel Jeugd	0	16	48	0	0	0

6.4 Ruimte, economie en natuur

In het ruimtelijk-economisch domein doen zich de komende decennia belangrijke opgaven voor. Deze opgaven betreffen het versterken van onze internationale concurrentiepositie, het voorbereiden van ons land op klimaatverandering en op de transitie naar duurzame energie, de biodiversiteit en het ontwikkelen en herstructureren van onze steden en dorpen. De opgaven lopen per regio uiteen en verschillen voor het stedelijk en het landelijk gebied. Dit leidt tot regionale agenda's met een eigen karakter.

Tegelijkertijd nemen de beschikbare budgetten sterk af. Daardoor zullen scherpe keuzes moeten worden gemaakt, op alle overhedsniveaus. Wat doen we wel, wat doen we niet? Dat is een verantwoordelijkheid voor iedere overhedslaag. De profielen die in hoofdstuk 2 van dit bestuursakkoord zijn genoemd geven richting aan de invulling van deze verantwoordelijkheid.

Het kabinet zet de beweging door met het loslaten van riksbeleid en met de overdracht van taken aan provincies en gemeenten. Daardoor krijgen burgers en ondernemers meer ruimte en vermindert voor hen de regeldruk. Medeoverheden zetten zich eveneens in voor meer eenvoud en verdere integratie op het gebied van ruimtelijke regelgeving. Dit biedt kansen voor alle partijen om hun rol anders in te vullen en om de opgaven voortvarend aan te pakken.

Tegen deze achtergrond zetten de overheden zich gezamenlijk in voor een ruimtelijk beleid dat ons land:

- in staat stelt zich economisch verder te ontwikkelen, zodat het aantrekkelijk blijft voor (internationale) bedrijven om in Nederland te investeren;
- bereikbaar houdt zowel over land en water als door de lucht;
- qua energievoorziening op orde brengt en toekomstbestendig maakt;
- beschermt tegen overstromingen en wateroverlast en ook bij klimaatverandering veilig houdt;
- leefbaar, gezond en aantrekkelijk houdt om in te wonen, te werken, van de natuur en cultuur te genieten, te recreëren, met een goede balans tussen alle functies.

Het antwoord op elk van deze opgaven kan worden gevonden door op elk schaalniveau en voor iedere bestuurslaag samenhang aan te brengen in de ruimtelijke afwegingen ten aanzien van wonen, water, mobiliteit, bedrijvigheid, klimaat, energie, milieu en cultureel erfgoed. Het kabinet neemt zich voor om alle nationale ruimtelijke uitspraken vast te leggen in de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

6.4.1. Uitgangspunten van de rijksoverheid voor de actualisatie van het ruimtelijk (rijks)beleid

De uitgangspunten voor de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte hebben betrekking op de versterking van de ruimtelijk-economische structuur, op gezondheid, veiligheid en unieke waarden en op de (inter)nationale hoofdnetten.

Voorwaarden voor versterking van de ruimtelijk-economische structuur

Het nationaal ruimtelijk belang betreft het economische vestigingsklimaat in de stedelijke regio's met topsectoren, in ieder geval in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad en Eindhoven/Venlo. Een en ander loopt niet vooruit op toekomstige discussies over de Randstad en de structuurvisie.

Voorwaarden met betrekking tot gezondheid, veiligheid en unieke waarden

- Het Rijk is verantwoordelijk voor afwegingen over het gebruik van de diepe ondergrond, zoals voor delfstoffenwinning, geothermie, CO₂-opslag, aardgasopslag en de opslag van kernafval. Het Rijk brengt bij zijn afwegingen over ondergronds gebruik de andere overheden gegeven hun verantwoordelijkheden inzake de (regionale) ruimtelijke inpassing. Uitspraken over de ondiepe ondergrond zullen worden beperkt tot waar het Rijk over gaat. De volledige verdeling van verantwoordelijkheden voor de ondergrond wordt opgenomen in de structuurvisie ondergrond.
- De verantwoordelijkheid van het Rijk voor normen ten aanzien van veiligheid en gezondheid, waterveiligheid (primaire kringen), waterkwaliteit (hoofdwatersysteem) en defensieerreinen verandert niet ten opzichte van het vigerend beleid, afgezien van de vereenvoudiging van het omgevingsrecht.
- Werelderfgoederen Stelling van Amsterdam, de Beemster en de Waddenzee en het erfgoed Nieuwe Hollandse Waterlinie van de Voorlopige Lijst Werelderfgoed Nederland krijgen vanwege internationale verplichtingen voor instandhouding een ruimtelijk regime dat de unieke kwaliteiten van elk gebied versterkt. De instandhouding van de overige erfgoederen op de Werelderfgoedlijst heeft of krijgt (Schokland) vorm via een regime van de Monumentenwet 1988. Dit geldt ook voor de gebieden op de Voorlopige Lijst. De wijze van instandhouding van de Limes wordt vastgesteld na nader overleg tussen de bestuurlijke partners.

Voorwaarden voor (inter)nationale hoofdnetten

- Het Rijk neemt de verantwoordelijkheid op zich voor het ruimtelijk mogelijk maken en voor het functioneren van de hoofdnetten van weg, water en spoor. Investeringen worden met name gericht op de drie prioritaire gebieden, de achterlandverbindingen en de gebieden uit het Deltaprogramma.
- De luchthavens Schiphol, Rotterdam, Lelystad, Eelde, Twente, Maastricht, de militaire luchthaven met burgermedegebruik Eindhoven en de havens van Rotterdam, Amsterdam, Terneuzen, Vlissingen, Delfzijl en Eemshaven zijn van nationaal belang.
- Het Rijk is verantwoordelijk voor het ruimtelijk aanwijzen van het hoofdbuisleidingennet.
- Het Rijk is verantwoordelijk voor het ruimtelijk mogelijk maken van het hoofdelektriciteitsnet. Hierin behoort ook het aanwijzen van locaties voor de opwekking van elektriciteit (bijv. van

- kerncentrales, kolencentrales, windparken op land > 100 MW). Er is inmiddels een akkoord tussen provincies en Rijk over de windparken op land > 100 MW waarbij het Rijk een structuurvisie maakt en de inpassing aan medeoverheden overlaat. Bekeken zal worden of deze werkwijze navolging verdient bij andere grootschalige ruimtelijke ingrepen ten behoeve van de energievoorziening.
- De rol van het Rijk beperkt zich voor de natuurkwaliteit van gebieden tot het stellen van kaders op grond van internationale en Europese verplichtingen (doelen voor het natuurbeleid) en tot de strategische nationale ruimtelijke planning. In het deelakkoord Natuur/ ILG (investeringsbudget landelijk gebied) wordt vastgelegd hoe de herijking van EHS (ecologische hoofdstructuur)/Natura 2000-gebieden wordt uitgewerkt.

6.4.2. Voorstellen rijksoverheid voor de actualisatie van het ruimtelijk beleid

Het kabinet, IPO, VNG en UvW voeren met elkaar bestuurlijk overleg over de actualisatie van het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid. In dat overleg zal het Rijk onderstaande voorstellen inbrengen.

- In het Besluit Ruimtelijke Ordening wordt voor alle ruimtelijke plannen opgenomen om de SER-ladder toe te passen. Hiermee komt het beleid ten aanzien van bundeling en verdichting te vervallen.
- Het concept 'stedelijke netwerken' wordt geschrapt. Stedelijke netwerken liggen door het hele land. Bovendien zijn er in het vigerende beleid geen instrumenten voor opgenomen.
- Overdracht van bevoegdheden ten aanzien van de begrenzing, het bepalen van het regime en de uitvoering van de riksbufferzones en nationale landschappen (exclusief de werelderfgoederen) aan de provincies, waarmee rikssturing rond de steden komt te vervallen.
- Verkennen of -in aanloop naar de omzettingsbesluiten van luchthaven Eelde en Maastricht en het luchthavenbesluit Twente- het bevoegd gezag van het Rijk voor deze luchthavens alsook het stellen van ruimtelijke voorwaarden voor de internationale luchthavens Weeze, Geilenkirchen en andere kan worden gedecentraliseerd naar de provincies.
- Het Rijk richt zich in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad en Eindhoven/Venlo (waarbij niet vooruitgelopen wordt op toekomstige discussies over de Randstad en structuurvisie) op het investeren in de infrastructuur en op de voorwaarden van verstedelijking. Er worden geen extra ruimtelijke belangen aangewezen, maar het rijk stelt voor hier te werken met een interbestuurlijk programma. (NB. De provincies zijn hieraan nog niet gecommitteerd.) Bij de actualisatie van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid wordt verder nagegaan hoe de andere regio's met topsectoren kunnen worden versterkt met het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid en welke rol de verschillende overheden spelen. Afspraken hierover worden in het desbetreffende MIRT overleg gemaakt.

6.4.3. Natuur & landelijk gebied

Provincies worden verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid. Zij stemmen dat integraal af met de uitvoering van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijk ordenings-, water- en milieubeleid. De provincies voeren de bovenlokale regie. De rol van

het Rijk beperkt zich voor de natuurkwaliteit van gebieden tot het stellen van kaders op grond van internationale en Europese verplichtingen (doelen voor het natuurbeleid) en tot de strategische nationale ruimtelijke planning.

In het perspectief van overeenstemming over de (herijkte) EHS, voldoende structurele middelen voor beheer van die EHS, afronding van Recreatie om de Stad (RodS), de zeggenschap over de grondvoorraad en de decentralisatie zijn de provincies in beginsel bereid binnen de lopende bestuursovereenkomsten ruimte te zoeken voor de bezuinigingen in het regeerakkoord van € 600 miljoen op het ILG tot 2014. De staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie en het IPO hebben op 24 maart overeenstemming bereikt over een plan van aanpak waarin een samenhangend voorstel wordt voorbereid voor:

- een herijkte EHS met ambitie, waarvan het beheer structureel betaalbaar is;
- de afronding van het beleid inzake recreatiegebieden rond de stad (RodS);
- de decentralisatie van verantwoordelijkheden en middelen voor het natuurbeleid en het overig ILG (vitaal platteland);
- afspraken over de beschikking over de grondvoorraad BBL, waarbij de taakstelling uit het regeerakkoord voor verkoop van grond wordt betrokken; en
- een gezamenlijke lange termijnvisie over de realisatie van biodiversiteitsdoelen en de borging daarvan in het (gedecentraliseerde) gebiedsbeleid.

Het plan van aanpak voorziet erin dat uiterlijk op 15 juni 2011 overeenstemming wordt bereikt over een uitgewerkte deelakkoord natuur/ILG. In dit traject zullen de VNG, UvW en de Manifestpartners worden betrokken. Op dit punt is het commitment van de provincies aan de passage in paragraaf 5.1 over de Startnota pas van toepassing als er een afspraak in het deelakkoord tot stand komt. De staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie zal in afwachting van het deelakkoord, waarover uiterlijk 15 juni 2011 overeenstemming is bereikt, de herziening van de Wet Inrichting Landelijk Gebied niet in procedure brengen. De provincies stemmen in met het aanhouden van de afhandeling van juridische procedures over de subsidiebeschikkingen ILG.

In het deelakkoord zal een afspraak worden vastgelegd over de wijze waarop het toekomstig perspectief van dienst landelijk gebied (DLG) wordt bepaald.

De verantwoordelijkheid voor de beheervergoedingen voor natuurbeheer van Staatsbosbeheer wordt in principe naar de provincies gedecentraliseerd. Ook voor de beheervergoedingen ten aanzien van recreatie worden nadere afspraken gemaakt. In het deelakkoord worden nadere afspraken uitgewerkt over het toekomstig eigenaars- en opdrachtgeverschap van Staatsbosbeheer.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is verantwoordelijk voor de vaststelling van het nationale Plattelandsontwikkelingprogramma 2014-2020 (POP3). De staatssecretaris is verantwoordelijk voor de nationale doelen en voert daar met betrokken partijen het overleg over. Gezien de decentralisatie van beleid krijgen de provincies een grote

verantwoordelijkheid bij de voorbereiding van het POP voor de regionale doelen. Zij dragen daartoe zorg voor de afstemming met gemeenten en waterschappen.

6.4.4. Woningbouw & krimp

Het Rijk benoemt in het rijkskader voor woningbouw de riksdoelstellingen gericht op een goed werkende woningmarkt in Nederland: de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad. Voor wat betreft de programmering maken partijen hierover afspraken voor de gebieden Amsterdam c.a. en Rotterdam c.a. in het bestuurlijk overleg (BO) MIRT.

Provincies voeren -rekening houdend met de riksdoelstellingen- de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. (Samenwerkende) gemeenten zorgen voor de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering -binnen de provinciale kaders- en uitvoering van de woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies actief dat de samenwerking alsnog tot stand komt.

Aangezien de realisatie van de riksdoelstellingen zowel in de regio's met een gespannen woningmarkt als in de regio's met een zeer ontspannen markt zeer complex is, ondersteunt het Rijk de betreffende gemeenten en provincies actief door middel van kennis, experimenteren, aanpassen en wegnemen van hinderlijke regelgeving en uitwerken van nieuwe verdienmodellen. VNG, IPO en het kabinet zetten de interbestuurlijke samenwerking bij de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling voort. Het kabinet zal, in die gevallen waarin de noodzaak is aangetoond, regelgeving 'krimpbestendig' maken. (Samenwerkende) gemeenten en provincies bevorderen het maken van afspraken over de spreiding van voorzieningen.

Met het oog op het opvangen van de (schoksgewijze) demografische veranderingen door groei, stagnatie of krimp nemen IPO en VNG het initiatief om samen met de grote steden en het Rijk een 'Agenda Stedelijke Vernieuwing' op te stellen. Dit mede met het oog op het vervallen van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) na 2014.

In het regeerakkoord zijn op het domein wonen en leefbaarheid diverse uitgangspunten en beleidsvoornemens geformuleerd. De VNG en het Rijk zullen ter uitwerking hiervan voor 1 juli 2011 een gezamenlijke agenda wonen en leefbaarheid opstellen. De G4 en G32 worden betrokken bij de formulering en uitwerking van deze agenda.

6.4.5. Regionaal economisch beleid

Het Rijk trekt zich terug uit het regionaal-economisch domein. Dit heeft gevolgen voor de instrumenten die de afgelopen periode zijn ingezet. Medeoverheden en Rijk zullen op basis van het topsectorenbeleid bezien op welke wijze de nationale topsectoren in de regio kunnen worden verankerd. Over de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) wordt in overleg met de aandeelhouders in 2011 een besluit genomen, waarbinnen de inzet van de ROM's voor de nationale topsectoren een rol zal spelen.

Deze veranderde inzet van het Rijk heeft ook gevolgen voor de afspraken en ambities die zijn opgenomen in het 'Convenant bedrijventerreinen 2010-2020' (IPO, VNG en Rijk). In het convenant 'herstructureren bedrijventerreinen' tussen dezelfde partijen (2009) zijn de rijksmiddelen tot en met 2013 reeds gedecentraliseerd naar provincies. Na 2013 zet het Rijk geen middelen meer in voor herstructurering van bedrijventerreinen, waarmee de nationale doelstellingen komen te vervallen.

Provincies zijn verantwoordelijk voor het faciliteren van de regionale kennisdriehoek, bedrijventerreinenbeleid, regionaal vestigingsklimaat en ruimtelijke inpassing van bedrijvigheid en kennisinstellingen. In het kader van het nieuwe bedrijfslevenbeleid is het Rijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een samenhangende beleidsagenda voor negen topsectoren over de volle breedte van het overheidsbeleid. De topteams, die onder leiding staan van een boegbeeld uit het bedrijfsleven, hebben expliciet tot opdracht om draagvlak te verwerven voor de agenda, waaronder bij medeoverheden: Deze agenda is een advies aan het kabinet. Het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie zal de komende maanden in gesprek gaan met de provincies over de relatie van de agenda's van de topsectoren met het regionaal-economisch beleid. Na de kabinetsreactie zullen sleutelspelers uit bedrijfsleven, kennisinstellingen en (decentrale) overheid, en mogelijk de ROM's en regionale samenwerkingsverbanden, de agenda tot uitvoering brengen en bewaken.

6.4.6. BDU Verkeer en Vervoer en MIRT

Kabinet, provincies en gemeenten werken voor de zomer van 2011 gezamenlijk de afspraken hierover uit. Daarbij regelen partijen dat provincies of gemeenten verantwoordelijkheid kunnen nemen bij MIRT-verkenningen (of daarop volgende fases in het MIRT-proces) conform de spelregels van het MIRT. Bij een startbesluit van een MIRT-Verkenning wordt nadrukkelijk afgesproken wie welke rol vervult. Bij de programmering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) zal naar analogie van het spelregelkader van het MIRT en het programma Sneller & Beter een Verkenningenfase worden ingebouwd.

De BDU Verkeer en Vervoer wordt in lijn met het regeerakkoord overgeheveld naar de algemene fondsen. Tot het moment van afschaffing van de WGR+ wordt de huidige BDU-systematiek gehandhaafd.

6.4.7. Covenants Bodemsanering ..

In juli 2009 hebben IPO, VNG, UvW en het kabinet een convenant afgesloten, waarin afspraken zijn gemaakt voor 1) de besteding van rijksmiddelen in de periode 2010-2014 voor bodemsanering; 2) verdere decentralisatie van de uitvoering van het bodembeleid; 3) verbreding van het beleid naar een beleid met en voor de ondergrond; 4) de versnelde aanpak van spoedlocaties en 5) de introductie van gebiedsgericht beheer binnen duurzame gebiedsontwikkeling.

Voor de periode 2015-2019 zullen in 2013 afspraken worden gemaakt over de afronding van de bodemsaneringsoperatie, het beheer van het grondwater, het borgen van de nationale belangen in de ondergrond en de daarbij horende instrumenten. Hiervoor zijn in beginsel rijksmiddelen beschikbaar.

6.4.8. Kennisinfrastructuur

De medeoverheden worden betrokken bij de kennisontwikkeling en -deling op het gebied van ruimtelijk en mobiliteitsbeleid, met het oog op het voorkomen van fragmentatie en duplicatie. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor expertise en scenario-ontwikkeling en voor het signaleren van trends en ontwikkelingen in het ruimtelijke en mobiliteitsdomein. Kabinet en medeoverheden verkennen hoe gezamenlijke kennisontwikkeling en -deling vorm te geven en maken op basis hiervan afspraken in het BO Ruimte en Mobiliteit najaar 2011.

6.4.9. Waddenfonds

De in het regeerakkoord vastgelegde decentralisatie van het Waddenfonds krijgt per 2012 gestalte. Hierover worden door het kabinet met de betreffende provincies bestuurlijke afspraken gemaakt.

6.4.10. Nationale gebiedsontwikkelingen

De lopende nationale gebiedsontwikkelingen, projecten in het kader van het subsidiebesluit Investering Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK-projecten) en middelen voor het programma Mooi Nederland kunnen in aanmerking komen voor overdracht aan provincies en gemeenten. Per project wordt bepaald of het wenselijk is om het betreffende project en de bijbehorende middelen te decentraliseren. De eerste tranche van vijf nationale gebiedsontwikkelingsprojecten worden in de meicirculaire 2011 opgenomen. Het gaat om middelen voor Groningen Centrale Zone, Apeldoorn Kanaalzone, Den Bosch Spoorzone, Maastricht Belvédère en Noordelijke IJ-oever.

6.5 Water

6.5.1 Grote wateropgaven, doelmatige uitvoering

Nederland is waterland. We leven met water en water is mooi. We houden ons land veilig tegen overstromingen. We zorgen ervoor dat er voldoende water is voor de vele gebruiksfuncties en dat wateroverlast zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ook nemen we maatregelen voor een goede waterkwaliteit. Drinkwaterbedrijven bereiden gezond drinkwater uit oppervlaktewater en grondwater. Het gebruikte drinkwater zamelen gemeenten samen met regenwater in en voeren het via de riolering af. Waterschappen zuiveren dit afvalwater en brengen het schone water weer terug in het watersysteem.

Nederland heeft hiermee een unieke positie in de wereld. Kennis van water is al eeuwenlang een belangrijke sleutel voor onze delta-economie. Dit willen we verder versterken. Ook de innovatieve kracht van de watersector is groot. Door te investeren in kennis en innovatie willen we dat de watersector de komende jaren verder wordt versterkt in binnen- en buitenland. Dat is ook de reden dat het Rijk water als Topsector heeft aangemerkt. Hierdoor kunnen Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen niet alleen excelleren, maar ook in economische zin groeien.

De agenda voor de Topsector water, dit bestuursakkoord en het deelakkoord water zullen een samenhangend geheel vormen om de doelmatigheid en het verdienpotentieel van de sector te verhogen.

De komende jaren komen er grote opgaven op ons af die we op een duurzame manier willen oplossen. We hebben in het Deltaprogramma afgesproken om de veiligheid en de zoetwatervoorziening op orde te hebben. Daar zijn grote investeringen voor nodig, zowel voor de korte als de lange termijn. Daarnaast zijn investeringen nodig ter voorkoming van wateroverlast, voor het stedelijke waterbeheer en de waterketen en voor het verbeteren van de waterkwaliteit conform de Europese Kaderrichtlijn water. Tegelijk zijn er minder middelen beschikbaar. Zowel Rijk als medeoverheden hebben taakstellingen om met minder middelen de taken uit te voeren. Dat vraagt om een doelmatiger waterbeheer, waar we een goede kwaliteit halen tegen lagere kosten.

De totale jaarlijkse kosten voor het beheer van het watersysteem en de waterketen zijn in 2010 ongeveer € 7 miljard. We verwachten dat dit bedrag zal oplopen tot € 8 à 9 miljard in 2020 indien we geen maatregelen nemen. Met het uitvoeren van de maatregelen in het deelakkoord water streven we naar een doelmatigheidswinst die geleidelijk oploopt tot jaarlijks € 750 miljoen in 2020.

Deze doelmatigheidswinst is opgebouwd uit € 450 miljoen in de waterketen, waarvan € 380 miljoen bij waterschappen en gemeenten en € 70 miljoen bij drinkwaterbedrijven en € 300 miljoen in het beheer van het watersysteem door Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

Van deze doelmatigheidswinst wordt € 200 miljoen gebruikt om de riksuitgaven op het gebied van waterveiligheid te verminderen. Deze € 200 miljoen is als volgt opgebouwd (prijspeil 2010):

- De overdracht van de bestrijding van muskus- en beverratten van provincies naar waterschappen levert vanaf 2011 € 19 miljoen op.
- De gedeeltelijke decentralisatie van de aanleg en verbetering van de primaire waterkeringen van het Rijk naar de waterschappen levert in de periode 2011-2013 € 81 miljoen per jaar op, in 2014 € 131 miljoen en vanaf 2015 structureel € 181 miljoen.

De overige doelmatigheidswinst van € 550 miljoen structureel komt ten goede aan het watersysteem en de waterketen. Hierdoor beperken we de kostenstijging en zorgen we ervoor dat de lokale lasten van burgers en bedrijven gematigd stijgen conform het gestelde in het regeerakkoord.

6.5.2. Naar een deelakkoord water.

Het deelakkoord water is één van de vijf onderdelen die vallen onder het Hoofdlijnenakkoord tussen Rijk en medeoverheden over decentralisatie.

Het deelakkoord water gaat uit van de algemene uitgangspunten van het Rijk: Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen beperken zich tot hun kerntaken; taken worden op een niveau zo dicht mogelijk bij de burger gelegd; per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken bij hetzelfde onderwerp. Daarbij werken we effectief samen om de gemeenschappelijke doelen te realiseren. Over de voortgang van de uitvoering van het deelakkoordwater en de lokale lastenontwikkeling wordt jaarlijks gerapporteerd. De benchmarks van de drinkwaterbedrijven, de gemeenten en de waterschappen worden gecontinueerd en worden driejaarlijks gehouden.

6.5.3. Heldere verantwoordelijkheden, minder bestuurlijke drukte

Waterbeheer is een gezamenlijk domein van Rijk, provincies en gemeenten en waterschappen. De Waterwet, die eind 2009 in werking is getreden, legt grotendeels vast hoe dit gebeurt voor het waterbeheer. Hoewel de Waterwet veel heeft verbeterd, is het mogelijk verantwoordelijkheden scherper toe te delen, beleid en uitvoering zo volledig mogelijk te scheiden volgens het tweelagenmodel, het aantal plannen te verminderen, het interbestuurlijk toezicht te vereenvoudigen en zo efficiënt mogelijk te voldoen aan Europese verplichtingen. Dit leidt tot minder bestuurlijke drukte en minder kosten.

Slechts één bestuurslaag uit de algemene democratie is verantwoordelijk voor het vaststellen van doelen en de daarbij behorende kaders, normen en beleid: de kadersteller. Voor het hoofdwatersysteem (inclusief de primaire waterkeringen en de rijkskanaaldijken) is de kadersteller het Rijk, voor het regionale watersysteem (inclusief de regionale waterkeringen) en voor het grondwater is dit de provincie. Uitvoerende overheden zijn Rijkswaterstaat voor de rijkswateren en de waterschappen voor de regionale wateren. Ze zijn verantwoordelijk voor het beheer van het gehele watersysteem, dus voor al het oppervlaktewater en grondwater inclusief de waterkeringen, en maken de keuzes die noodzakelijk zijn voor beheer en uitvoering. De kadersteller voor een bepaalde taak moet kunnen nagaan of de uitvoerende overheid de doelen ook daadwerkelijk haalt. Dit gebeurt via beleidsmonitoring en op doelmatige, transparante en sobere wijze. De uitvoerende overheid

rapporteert op afgesproken tijden (vaak eens per jaar) over de voortgang van het afgesproken maatregelenpakket. De kadersteller heeft bevoegdheden voor eventuele interventie.

Het beleid op het gebied van water, ruimte en milieu is nauw verweven. Rijk en provincies streven naar plannen waarin het beleid zoveel mogelijk is geïntegreerd. Het Rijk en de provincies stellen geen nieuwe afzonderlijke waterplannen meer op. We maken nadere afspraken hoe integratie van plannen vormgegeven kan worden. Uitgangspunt hierbij is dat de correcte implementatie van EU-regelgeving is geborgd. Afstemming vindt plaats met lopende trajecten op het gebied van integratie van milieu-, natuur- en klimaatbeleid en het omgevingsrecht zoals verwoord in het regeerakkoord.

Rijkswaterstaat en de waterschappen maken beheerprogramma's.

Over de voortgang van de beheerprogramma's van de waterschappen vindt jaarlijks overleg plaats tussen provincies en waterschappen. Dit biedt de mogelijkheid actuele inzichten te verwerken en tegelijkertijd provinciaal beleid en de uitvoering door de waterschappen goed op elkaar af te stemmen. De huidige goedkeuring van het waterbeheerplan van het waterschap door de provincie vervalt.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het eens in de zes jaar opstellen/actualiseren van stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen ten behoeve van de Europese kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's. De beheerprogramma's van Rijkswaterstaat en de waterschappen vormen de basis hiervoor. Tevens is het Rijk verantwoordelijk om periodiek te rapporteren aan de Europese Commissie over de waterrichtlijnen. Het Rijk gebruikt hiervoor bestaande informatie. Het recent gestarte informatiehuis water levert de benodigde gegevens.

6.5.4. Overhevelen van verantwoordelijkheden

Op een aantal gebieden hebben de provincies de verantwoordelijkheid voor operationele taken. Het uitgangspunt is om deze verantwoordelijkheid over te dragen naar een uitvoerende overheid.

De provincies hebben de uitvoering van de bestrijding van muskus- en beverratten per 1 januari 2011 overgedragen aan de waterschappen. De waterschappen dragen hiervoor de kosten. Het provinciefonds wordt vanaf 2011 structureel met € 19 miljoen gekort.

Voor een aantal taken wordt nader onderzocht of het zinvol is deze taken over te dragen en zo ja, onder welke voorwaarden. Uitgangspunt hierbij is het vergroten van doelmatigheid.

6.5.6. Financiering van de primaire waterkeringen

Uitgangspunt bij de financiering van de primaire waterkeringen is dat rijkstaken waar mogelijk worden gedecentraliseerd. In het regeerakkoord is opgenomen dat het Rijk zijn taken op het gebied van aanleg en verbetering van primaire keringen die in beheer zijn bij de waterschappen, overdraagt aan de waterschappen. Hiermee wordt een perspectief neergezet waarin op den duur de aanleg, verbetering, beheer, onderhoud en financiering van de primaire waterkeringen die niet in beheer van het Rijk zijn, geheel voor rekening komen van de waterschappen. We zetten in dit bestuursakkoord en het deelakkoord water de stap naar een gemengde verantwoordelijkheid met een 50/50 financiering

door Rijk en waterschappen. Daarmee houden we rekening met de onzekerheden in de aard en omvang van het (toekomstige) HWBP, de actualisering van normering en de wens dat de lokale lasten zich gematigd ontwikkelen. De aanleg en verbetering van de primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk blijven gefinancierd door het Rijk. Het Rijk blijft in alle gevallen verantwoordelijk voor de kaders (normen, toetsinstrumentarium en ontwerpleidraden) voor de primaire waterkeringen en het vaststellen van het HWBP. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor verbetering, beheer en onderhoud en toetsing van de keringen. De waterschappen plannen de noodzakelijke maatregelen. Het Rijk draagt 50% bij aan de kosten van verbetermaatregelen van de bij de waterschappen in beheer zijnde primaire waterkeringen, met uitzondering van het reguliere beheer en onderhoud.

6.5.7. Doelmatigheidswinst in de waterketen

De waterketen bestaat uit de productie en levering van drinkwater door de drinkwaterbedrijven, het inzamelen en afvoeren van gebruikt drinkwater en overtollig regenwater en grondwater door de gemeenten en het transporteren en zuiveren van dit afvalwater door de waterschappen. Het beheer van de waterketen ligt kwalitatief op een hoog niveau. De doelmatigheid in de waterketen kunnen we nog aanzienlijk vergroten door het beheer verder te professionaliseren en kennis en capaciteit te bundelen. Een regionale aanpak, een sterkere focus op kennis en innovatie en verbetering van de feitelijke werkprocessen staan hierbij centraal. Kosteneffectievere investeringsbeslissingen en systematischer en efficiënter uitvoeren van operationele taken moeten hier tot resultaten leiden.

De gemeenten en de waterschappen zullen een besparing realiseren in de afvalwaterketen oplopend tot € 380 miljoen in 2020 op de jaarlijkse kosten. Partners in de afvalwaterketen maken regionaal afspraken met de drinkwaterbedrijven over gebruik en benutting van hun kennis en ervaring. De drinkwaterbedrijven zullen mede op basis van deze afspraken zelf € 70 miljoen besparen op jaarlijkse kosten in 2020. In 2011 vindt een verkenning plaats van mogelijkheden om de samenwerking verder te stimuleren en af te dwingen. Onderdeel hiervan is de voorbereiding van wetgeving, voor het geval de uitvoering van de afspraken in het bestuursakkoord en het deelakkoord water over de waterketen onvoldoende resultaat en voortgang heeft. Deze wetgeving wordt uiterlijk 1 januari 2013 in procedure gebracht, tenzij de resultaten wel tijdig worden bereikt. Dan kan inwerkingtreding van die wetgeving achterwege blijven.

6.5.8. Samenwerking binnen het waterbeheer

Door werkzaamheden van de verschillende overheidsdiensten slim te combineren kunnen we doelmatigheidswinst bereiken. Hierbij wordt uitgegaan van bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Voor een aantal werkzaamheden worden afspraken gemaakt voor samenwerkingsverbanden. Het betreft het opzetten van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor het HWBP, een uniformering van de aanpak van de verbetering van regionale waterkeringen, het samenwerken op het gebied van crisisbeheersing, het efficiënt meten, verzamelen en ontsluiten van informatie, gezamenlijke inkoop, gezamenlijke programma's voor kennis en onderzoek, versterkte samenwerking op het gebied van vergunningverlening en handhaving, het heffen en invorderen van belastingen en het investeren in menselijk kapitaal.

7. Capita selecta

7.1 Burgerparticipatie

Het Rijk wil maatschappelijke krachten en burgerinitiatieven beter benutten. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal daarom met de gemeenten in overleg treden over een gemeenschappelijke agenda hedendaags burgerschap. De al lopende samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNG op het terrein van het Actieprogramma lokaal bestuur en In Actie met Burgers zal bij deze agenda worden betrokken. Deze programma's richten zich op de versterking van het lokaal bestuur en een grotere betrokkenheid van burgers daarbij.

7.2 .. Regionale Historische Centra

Rijk, IPO en VNG onderschrijven gezamenlijk het belang van de taken die de Regionale Historische Centra (RHC's) uitvoeren: namelijk het verwerven, beheren, ontsluiten en toegankelijk maken van archieven voor een breed publiek. Het heeft voor Rijk, IPO en VNG een belangrijke meerwaarde dat de archieven van verschillende overheidslagen in de RHC's goed toegankelijk zijn voor het publiek. De samenwerking van de afgelopen jaren heeft zijn vruchten af geworpen. Er worden verbindingen gelegd met collecties van andere culturele instellingen waardoor er een Rijk en gevarieerd aanbod op het gebied van (regionale en lokale) geschiedenis mogelijk is geworden. RHC's leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan een voor een breed publiek toegankelijk cultureel-erfgoed aanbod in elke provincie.

Nieuwe verantwoordelijkheid provincies en financiële consequenties

De rijksbijdrage aan de 11 RHC's wordt conform het regeerakkoord met € 5 miljoen gekort. Het Rijk zal in de Archiefwet vastleggen dat provincies, net als andere overheden, verantwoordelijk zijn voor beheer en toegankelijkheid van de eigen overgedragen provinciale archieven. Zij gaan daartoe per 1 januari 2012 mee betalen aan de 11 RHC's en – in het geval de provincie Zuid-Holland – het Nationaal Archief. De 12 provincies gaan structureel € 5 miljoen per jaar bijdragen voor de eigen archieven. Nadere uitwerking volgt per RHC. Tevens zal nog gesproken worden over de investering en bijbehorende financiering in gemeenschappelijke e-depotvoorzieningen voor het Nationaal Archief en de RHC's. Er wordt aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen op het gebied van e-overheid.

Deelname aan de gemeenschappelijke regelingen

- Het Rijk blijft deelnemen aan de bestaande gemeenschappelijke regelingen die de basis zijn van de RHC's.
- Provincies zijn vrij om toe te treden tot de bestaande gemeenschappelijke regelingen m.b.t. de RHC's, dan wel hun bijdrage te leveren in de vorm van een bekostigingsrelatie met het RHC. Provincies zetten de uitvoering van de archiefzorg voort bij de RHC's en -in het geval van de provincie Zuid-Holland- het Nationaal Archief. Na een periode van 4 jaar zullen de effecten van de samenwerking in de RHC door Rijk, IPO en VNG gezamenlijk en door samenwerkende

- partijen per RHC worden geëvalueerd. Wanneer in de loop der tijd efficiencyvoordelen optreden op het archiefbeheer voor de provincies, wordt dit efficiencyvoordeel niet gekort door het Rijk.
- Een groot aantal gemeenten neemt nog geen deel aan de RHC's en/of heeft zelf geen archiefdienst. De VNG zal deze gemeenten attenderen op de mogelijkheden om toe te treden, en op de voordelen die door schaalvergroting zijn te behalen op het gebied van de kwaliteit van het archiefbeheer en de bedrijfsvoering.

Verdere proces

De bestaande VNG-IPO-Rijk stuurgroep RHC's bereidt voor 1 juli 2011 besluitvorming voor over:

- de hoogte van de rijks- en provinciale bijdrage per RHC (voor de huisvesting in riksgebouwen wordt een bijzonder regime -conform de huidige afspraken met de gemeenten- afgesproken);
- (terugdringen van de) huisvestingskosten RHC's;
- afspraken over publieksactiviteiten en digitalisering papieren archieven.

7.3 Friese taal en cultuur

In het bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011 is afgesproken een stuurgroep in te stellen met de taak concrete voorstellen te doen om rijkstaken en -bevoegdheden op het terrein van de Friese taal zoveel mogelijk te decentraliseren naar de provincie Fryslân. Deze stuurgroep-Hoekstra heeft zich beperkt tot de positie van het Fries in het onderwijs en de mogelijkheden voor decentralisatie op dat terrein. Het rapport van de stuurgroep is op 3 maart 2011 aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het college van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân.

In het kader van de in het bestuursakkoord Rijk-provincies 2008-2011 geformuleerde voornemens maken het Rijk en de provincie Fryslân uiterlijk 31 december 2011 afspraken over decentralisatie van Rijk naar provincie over de overige terreinen van de bestuursafspraak Friese taal en cultuur. Deze decentralisatie spoort met het kabinetsovereenstemmen om bestuurlijke drukte te vermijden. In elk geval worden afspraken gemaakt over het vastleggen van de regionale verantwoordelijkheid van de provincie Fryslân voor het in stand houden van een basisinfrastructuur voor de Friese taal en cultuur in Fryslân. Hierbij wordt de herziening van het culturele stelsel, zoals aangekondigd in de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer op 6 december 2010, betrokken. De regionale omroep in de provincie Fryslân heeft een bijzondere positie als het gaat om het behoud, de ontwikkeling en de overdracht van de Friese taal en cultuur. Met dat gegeven moet in bovengenoemde bestuurlijke afspraken nadrukkelijk rekening gehouden worden.

In het regeerakkoord is afgesproken dat in een Taalwet de gelijke rechten van de Nederlandse en de Friese taal binnen de provincie Fryslân moeten worden gewaarborgd. Deze zullen met name van toepassing zijn op de positie van het Fries in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer. Bezien wordt op welke terreinen er nog nadere afspraken gemaakt moeten worden tussen Rijk en provincie.

7.4 Economische verduurzaming, energie en klimaat

Het Rijk heeft doelstellingen geformuleerd voor economische innovatie inclusief verduurzamingen energie. Het Rijk zet ook in op het behalen van de EU-klimaatdoelstellingen. Provincies en gemeenten werken met eigen programma's aan dezelfde doelen. Waterschappen zetten zich ook in voor energie en klimaatdoelen.

IPO, VNG en UvW hebben alle afzonderlijk afspraken met het Rijk gemaakt over klimaat en energie waarvan de laatste op 31 december 2011 aflopen.

Overheden werken alle vanuit hun eigen ambities en mogelijkheden verder aan energiebesparing, en vergroting van (het aandeel) duurzame energieproductie. Provincies en gemeenten passen hiervoor de ruimtelijke voorwaarden aan en stimuleren de economische aanpassing en innovatie.

Waterschappen gaan zelf meer duurzame energie opwekken.

In de tweede helft van 2011 zullen Rijk en koepels verkennen welke initiatieven zij nemen om elkaars ambities en inspanningen door afstemming en samenwerking te versterken. Zij werken daarbij samen om de aanzet van de Green Deal te versterken en stappen te zetten naar een systeemverandering gericht op duurzaamheid en economische groei bijvoorbeeld door aansluiting te zoeken bij de nieuwe SDE Plus regeling. Het Rijk spant zich in om beperkende regelgeving waar mogelijk weg te nemen.

7.5 Huisvesting Statushouders

In 2011 lopen de gemeenten de achterstanden voor het huisvesten van asielvergunninghouders (zogenaamde statushouders) in. Tegelijkertijd worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van deze statushouders, conform de Huisvestingswet, uiterlijk 3 maanden na vergunningverlening, in de praktijk gaan dragen. Deze afspraken worden in de eerste helft van 2011 tussen Rijk, VNG en IPO gemaakt.

7.6 Zorg

Hulpmiddelen

Het Rijk heeft, in overeenstemming met de VNG, besloten alle hulpmiddelen rondom het thema "zelfredzaamheid in en om de woning", in lijn met het CVZ-rapport "heroriëntatie hulpmiddelen" uit 2009, onder de werkingssfeer van de Wmo te brengen. Hulpmiddelen die zich richten op het compenseren van een specifieke aandoening behoren tot het domein van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Over het moment waarop en de financiële voorwaarden waaronder dit overgaat, vindt zo spoedig mogelijk -doch vóór de zomer- overleg plaats.

Preventie

Rijk en VNG spreken af om te bevorderen dat onnodig gebruik van zwaardere zorg wordt tegengegaan. Onderzocht wordt hoe averechts werkende prikkels kunnen worden vervangen door stimulerende prikkels. In dat licht zal nader worden gekeken naar verbeteringen in de verbinding tussen de Wmo en de AWBZ en die tussen de Wmo en de Zvw c.q. de eerstelijnszorg.

Aanbesteding Begeleiding

Gemeenten dienen -als gevolg van Europese regelgeving- de begeleiding, indien ze besluiten deze door derden te laten uitvoeren, Europees aan te besteden (2B-dienst). De VNG is van mening dat verplicht Europees aanbesteden de effectieve uitvoering van de begeleiding aanmerkelijk zal bemoeilijken. Volgens het Rijk hoeft daar geen sprake van te zijn indien een en ander goed wordt uitgevoerd. Rijk en VNG zullen afspraken maken om gemeenten en aanbieders te informeren over een adequate wijze van aanbesteden.

Vermogenstoets in de Wmo

Rijk en VNG spreken af zo spoedig mogelijk te onderzoeken of in de Wmo een vermogenstoets kan worden ingevoerd en of de wettelijke bepaling die rolstoelen uitsluit van een eigen bijdrage kan worden geschrapt.

Bescherming en ondersteuning van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties

Rijk en VNG spreken af om in deze kabinettsperiode de positie van slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties ongeacht leeftijd of sekse te verbeteren. Het gaat daarbij om het verbeteren van de bescherming en de ondersteuning binnen de Wmo. In dat kader zal er één totaalafspraak worden gemaakt voor het uitvoeren van maatregelen uit het regeerakkoord, adviezen van commissie "Stelsel vrouwenopvang", het wettelijk regelen van meldpunt huiselijk geweld, de relatie met het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en Wet tijdelijk huisverbod en de daartoe beschikbare extra middelen.

Scheiden van wonen en zorg

Rijk en VNG brengen de gevolgen van het riksvoornemen om het scheiden van wonen en zorg verder door te zetten voor de Wmo in kaart en komen tot overeenstemming over de wijze waarop het scheiden van wonen en zorg concreet wordt aangepakt en over de compensatie van gemeenten voor eventuele (financiële) gevolgen.

7.7 Elektronische overheid

Rijk en mede-overheden willen de kwaliteit van dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen handhaven en waar mogelijk verbeteren. Ook in deze tijd waar de overheidsfinanciën onder druk staan. Gebruik van de e-overheid is hiervoor randvoorwaardelijk. Dit leidt tot een compacte overheid: die efficiënt werkt, zo dicht mogelijk bij de burgers staat en die een bijdrage levert aan het goed uit kunnen voeren van de decentralisaties.

Overeengekomen is om in het verlengde van het Nationaal uitvoeringsprogramma (NUP) een ondersteuningsprogramma implementatie e-overheid voor gemeenten in te richten (2011 tm 2014). Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie en worden hierbij vanuit de eigen behoefte gefaciliteerd. Rijk en gemeenten zullen voor de zomer 2011 nadere afspraken maken over de inrichting en financiering van dit programma. Uitgangspunt bij de afspraken is dat de kosten door

het Rijk worden voorgefinancierd middels een kasschuf in het gemeentefonds. Deze kasschuf vindt plaats volgens onderstaand kasritme:

	2011	2012	2013	2014	2015
Nationaal Uitvoeringsprogramma (GF)	27,5	31,5	31,5	31,5	-122

Op deze manier komen de kosten pas ten laste van gemeenten op het moment dat de baten zich realiseren. Het ondersteuningsprogramma bevat een generieke deel (toepasbaar voor alle gemeenten). Deze wordt door gemeenten en Rijk bekostigd. De opzet van het ondersteuningsprogramma is niet vrijblijvend maar wordt gekoppeld aan resultaatverplichtingen. De monitoring van de voortgang zal binnen het programma zodanig ingericht worden dat dit zo min mogelijk administratieve lasten voor gemeenten oplevert en anderzijds voldoende zekerheid biedt in de voortgang en de risico's daarbij. Dit programma wordt na instemming door de Bestuurlijke Regiegroep dienstverlening en e-overheid ondergebracht binnen de bestaande en in 2010 herijkte governancestructuur op de e-overheid⁸.

7.8 Leerlingenvervoer.

Gemeenten hebben inzake het leerlingenvervoer nu alleen een uitvoerende taak en daarmee weinig invloed op de spreiding van vooral het speciaal onderwijs. Vanuit het streven van het Rijk naar heldere verantwoordelijkheidsverdeling zullen Rijk en gemeenten een onderzoek starten naar de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het leerlingenvervoer.

7.9 Onderwijsvesting

Het Rijk start een verkenning naar de wenselijkheid om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud voor scholen in het primair onderwijs over te hevelen van gemeenten naar schoolbesturen. Over de opzet en uitvoering van dit onderzoek maken Rijk en VNG nadere afspraken.

⁸ Besluit tot de voorlopige instelling van een dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid, van de Programmaraad e-Overheid voor Burgers en de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (Instellingsbesluit Sturing e-Overheid).

8. Slotbepalingen

Een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid; een overheid die zich tot haar kerntaken beperkt en waarbij taken zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd. Dat is waar Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen voor staan. Met de afspraken in dit bestuursakkoord wordt in dat verband ook een belangrijke en betekenisvolle stap gezet. Een goede uitvoering en verdere invulling van deze afspraken brengen een compacte overheid dichterbij. Een overheid waar niet meer dan twee bestuurslagen bij een onderwerp betrokken zijn en die slagvaardig optreedt.

De afspraken in dit akkoord gelden tussen het Rijk, het IPO, de VNG en UvW, maar om het effect van de afspraken te vergroten, is het van belang de werking te verbreden. Afgesproken wordt dan ook dat het Rijk, waar nodig, het parlement vraagt met de afspraken uit het akkoord in te stemmen. De koepels streven naar een akkoord van de individuele gemeenten, provincies en waterschappen.

Het is cruciaal dat op een goede wijze invulling wordt gegeven aan de in dit akkoord gemaakte afspraken. Partijen spreken daarom af jaarlijks een gezamenlijke monitor op te leveren, zodat op de realisatie van de afspraken gestuurd kan worden. Hierover worden in het eerstvolgende overhedenoverleg afspraken gemaakt. In lijn met dit akkoord wordt de monitor zo beperkt mogelijk gehouden om de lastendruk niet onnodig te vergroten.

Wanneer de stand van zaken daartoe aanleiding geeft, wordt het overhedenoverleg gebruikt om de voortgang te bespreken. Het overhedenoverleg zal twee maal per jaar plaatsvinden, één keer in het voorjaar en één keer in het najaar. De minister-president zal het overleg voorzitten. De overige (vaste) deelnemers vanuit het Rijk zijn de vice-minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën. Vanuit de VNG, IPO en UvW zullen de voorzitters aan het overleg deelnemen.

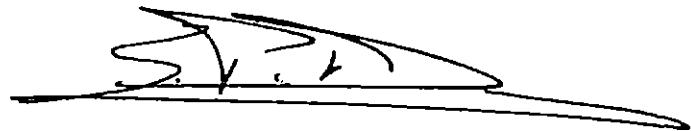
De afspraken in hoofdstuk 6 geven de hoofdlijnen voor de verdere uitwerking van de verschillende decentralisaties. Partijen achten zich aan de afspraken gebonden en zijn van oordeel dat de afspraken en bijbehorende verantwoordelijkheden uitvoerbaar zijn door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Indien er gedurende het wetstraject wijzigingen worden aangebracht die de doelen achter en/of de uitvoerbaarheid van de decentralisaties in gevaar brengen, volgt nader overleg over de decentralisatieafspraken tussen Rijk en de betrokken koepel(s). Voor de volledigheid wordt hier opgemerkt dat art. 2 Financiële verhoudingswet ook geldt voor amendementen.

Indien een onvoorzien cumulatie van maatregelen uit het bestuursakkoord een specifieke groep onbedoeld onevenredig treft treden betrokken overheden met elkaar in overleg.

De afspraken in dit akkoord gelden voor de periode tot en met 2015. Uitzondering hierop zijn de afspraken rond jeugdzorg, waarvan de laatste overhevelingen pas in 2016 zullen plaatsvinden.

De minister van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties,



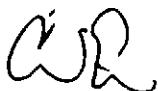
J.P.H. Donner

De staatssecretaris van Financiën,



F.H.H. Weekers

De voorzitter van het Interprovinciaal
Overleg,



J. Franssen

De voorzitter van de Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



mevr. A. Jorritsma

De voorzitter van de Unie van Waterschappen,



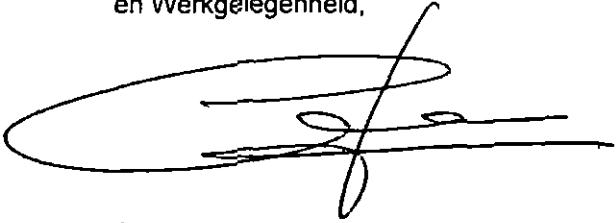
P.C.G. Glas

De minister van Infrastructuur en Milieu,



mevr. M.H. Schultz van Haegen

De staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



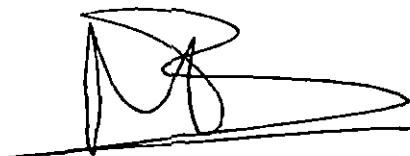
P. de Krom

De staatssecretaris van Volksgezondheid
Welzijn en Sport,



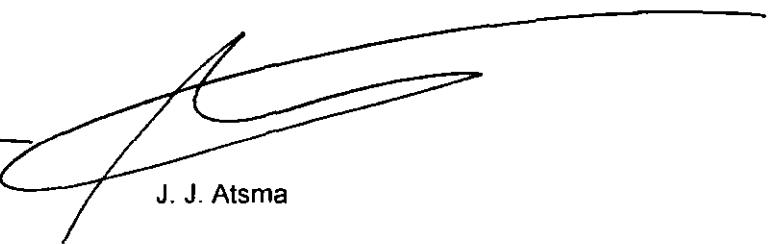
mevr. M.J.L.E. Veldhuijzen van Zanten

De staatssecretaris van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie,



H. Bleker

De staatssecretaris van Infrastructuur
en Milieu,



J. J. Atsma

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



F. Teeven

Bijlage bij paragraaf 5.7: afspraken Bofv 15 september 2010

Deelwaarneming Iv3-kwartaalrapportages gemeenten

Informatie voor derden (Iv3) is de financiële informatie die provincies, gemeenten en waterschappen verstrekken aan het CBS en aan de financiële toezichthouder. Naast de begroting en definitieve jaarcijfers leveren provincies, gemeenten en waterschappen vier maal per jaar tussentijdse kwartaalcijfers aan. In het Bofv van 2009 is afgesproken onderzoek te doen of voor deze tussentijdse kwartaalcijfers kan worden overgestapt op een deelwaarneming bij gemeenten, zodat de administratieve interbestuurlijke lasten kunnen worden verminderd en de kwaliteit van de gegevens verbeterd kan worden. Uit onderzoek van het CBS is gebleken dat een deelwaarneming voor deze kwartaalrapportages onder bepaalde voorwaarden mogelijk is.

Partijen komen overeen om een deelwaarneming voor de Iv3 informatie in te voeren. Deze ziet er als volgt uit:

1. Indien gedurende twee achtereenvolgende kwartalen 95% van de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners de Iv3-kwartaalrapportages tijdig en met voldoende kwaliteit aanleveren, kan overgegaan worden op de deelwaarneming. De kwaliteitseisen (zie punt 3) zijn strikter dan de huidige toetsen in verband met nieuwe Europese eisen (nieuwe wet per medio 2011). Het sanctiebeleid (tot en met opschatting van de bevoorschotting van de algemene uitkering) is tot het moment van invoering nog niet van kracht op de aanvullende kwaliteitseisen, maar wel op de huidige, reguliere toetsen. Het direct invoeren van de deelwaarneming is niet mogelijk, omdat de huidige kwaliteit niet voldoende is om te extrapoleren en daarmee komt onder andere een juiste bepaling van het EMU-saldo in gevaar. Vanaf het derde kwartaal 2010 zal begonnen worden met het bepalen van de tijdigheid en kwaliteit op basis van de nieuwe kwaliteitseisen.
2. De deelwaarneming betreft gemeenten met meer dan 20.000 inwoners. Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners hoeven dan geen kwartaalrapportages aan te leveren; dit staat gelijk aan ongeveer 40% van alle gemeenten. Tot het moment van invoeren van de deelwaarneming geldt voor gemeenten tot 20.000 inwoners de aanlevering van de kwartaalrapportages met bijbehorende reguliere toetseneisen inclusief maatregelenbeleid. Voor alle gemeenten blijft het voorschrift van aanlevering van de jaarlijkse Iv3-rapportages (begroting en jaarrekening) staan.
3. Er worden vier nieuwe toetsen ingevoerd voor het bepalen van de kwaliteit van de Iv3 informatie. De kwaliteitseisen bestaan dan uit boekhoudkundige consistentie van de informatie en conformiteit aan de BBV voorschriften (zie bijlage 1 voor een overzicht). Vier nieuwe toetsen op het onderscheid tussen aan- en verkopen van investeringsgoederen en verbruiksgoederen komen te vervallen. Dit is een tegemoetkoming door het CBS aan gemeenten ten opzichte van het voorstel van het Bofv uit het voorjaar. De nieuwe toetsen op de volledigheid van de Iv3 informatie komen te vervallen indien herziene begrotingen aangeleverd worden (zie onderstaand punt 4).
4. Gemeenten die in de waarneming van het CBS zitten moeten elk kwartaal in aanvulling op de Iv3 informatie -indien van toepassing- de herziene begroting aanleveren. Het CBS 'vertaalt' deze gegevens naar de Europees te verstrekken informatie.
5. Indien de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners als collectief in staat zijn om nog betere kwaliteit te leveren dan is er een mogelijkheid dat de deelwaarneming verder verkleind kan worden. Het CBS zal onderzoek doen naar de voorwaarden waaronder dit kan. Het CBS en het ministerie van financiën zien aldus op termijn mogelijkheden voor een kleinere deelwaarneming, maar op dit moment is dit niet haalbaar omdat bij een kleinere deelwaarneming de kwaliteit van de ramingen onvoldoende is om Europa te voorzien van kwalitatief voldoende informatie. Indien Europa kwalitatief onvoldoende informatie krijgt, dan kan Europa extra controles gaan uitvoeren.
6. De aangescherpte kwaliteitseisen (nieuwe toetsen en de levering van begrotingsgegevens) staan los van de deelwaarneming, maar komen voort uit de wetswijziging (zie punt 1) die per medio 2011 van kracht wordt. Indien de gemeenten op dat moment nog niet voldoen aan het eerste punt, dan gelden de extra eisen voor alle gemeenten. Vanaf dat moment maken deze eisen ook onderdeel uit van het maatregelenbeleid.

Overzicht toetsen

In onderstaande tabel staat het overzicht van de toetsen waarmee de kwaliteit van een Iv3-levering bepaald wordt. Deze toetsen gelden indien het CBS elk kwartaal eveneens de herziene begroting ontvangt van gemeenten.

Toets	Soort toets	Korte beschrijving ¹⁾	Bestaand / nieuw ²⁾
T11. EMU-saldi	Boekhoudkundige consistentie	Het EMU-saldo niet-financieel en financieel is gelijk.	Bestaand
T12. Balansmutaties	Boekhoudkundige consistentie	Balansmutaties komen overeen met de veranderingen van de balansstanden.	Bestaand
T13. Interne verrekeningen	Boekhoudkundige consistentie	De interne verrekeningen zijn sluitend.	Bestaand
T31. Begrotings-categorie	BBV voorschriften	Categorie 0.0 is niet gevuld.	Bestaand
T32. Balansmutaties op cat. 5	BBV voorschriften	Financiële balansmutaties zijn alleen geboekt op categorie 5 en categorie 6.3.	Bestaand
T33. Geen cat. 5 op functies.	BBV voorschriften	Categorie 5.x (met uitzondering van categorie 5.7) mag niet voorkomen op de functies.	Nieuw
T34. Afvalstoffen	BBV voorschriften	De baten op functie 725 (reinigingsrecht en afvalstoffenheffing) zijn alleen geboekt op categorie 3.4.	Nieuw
T35. Rioolheffing	BBV voorschriften	De baten op rioolheffingsfuncties zijn alleen op de categorieën 4.0.1, 4.0.2 en 6.0 geboekt.	Nieuw
T36. OZB	BBV voorschriften	De baten op de OZB-functies zijn alleen geboekt op categorie 4.0.1.	Nieuw

¹⁾ Een uitgebreide beschrijving van de afzonderlijke toetsen is te vinden op de website www.cbs.nl/kredo in het document: 20100223memokwaliteitstoetsenlv32010.pdf

²⁾ Bestaand betekent dat deze toets sinds het eerste kwartaal 2010 wordt toegepast in het maatregelenbeleid. Nieuw betekent dat deze toets vanaf de invoering van de deelwaarneming (of uiterlijk medio 2011) wordt toegevoegd aan de toetsen voor het maatregelenbeleid.

Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden

1. Inleiding

Nederland verandert snel; tegelijkertijd bestaat er een niet minder grote behoefte aan continuïteit. Ontwikkelingen als globalisering, technologische verandering, internationale politieke en economische machtsverschuiving, demografische verandering en de verdeling van nieuwe schaarste (energie, grondstoffen, klimaat, ruimte) moeten verenigd worden met een maatschappelijke behoefte aan bestaanszekerheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. Het binnenlands bestuur heeft daarbij een cruciale rol. Enderzijds is het de constitutionele ordening voor de uitoefening van overheidsmacht, bestuur voor het beheer van overheidsvoorzieningen en anderzijds is het een ‘Zwitsers zakmes’ bij maatschappelijke verandering. Het moet op hetzelfde moment zekerheid geven, maar ook verandering scheppen. Bescherming bieden, maar zonodig ook dwang en doorzettingsmacht gebruiken. Het moet kader en instrument zijn. Belangen verdelen, maar tegelijk samenwerking mogelijk maken, waarbij het resultaat groter is dan de som van de belangen.

Bestuur en bestuurlijke inrichting zijn geen vast gegeven, maar een voortdurende ontwikkeling in reactie op nieuwe taken, gebleken knelpunten en de voortdurend veranderende maatschappelijke schaal en dynamiek. Gevaar daarbij is wel dat steeds wordt gewijzigd in en toegevoegd aan bestaande structuren, waardoor de oorspronkelijke opzet en structuur steeds verder verdwijnen achter nieuwe lagen van veranderingen.

In de afgelopen eeuw is de overheidstaak enorm uitgebreid. De inrichting van het binnenlands bestuur waarmee die taak wordt vervuld, gaat terug op de structuur die na 1848 is ontstaan. Het bestaat in de kern uit een dekkend systeem van, naast het Rijk, twee soorten territoriale organen van autonoom algemeen bestuur (gemeenten en provincies¹) plus een functioneel territoriaal bestuursorgaan (de waterschappen). In de loop van de tijd zijn daar organen en bestuurlijke eenheden aan toegevoegd en zijn talloze samenwerkingsverbanden daartussen ontstaan. De overheidstaak is in de afgelopen eeuw in voortgaande golfbeweging verdeeld over maatschappelijke en bestuurlijke organen. In de afgelopen dertig jaren zijn daarbij in toenemende mate taken en bevoegdheden bij gemeenten neergelegd teneinde een grotere lokale betrokkenheid bij de gewenste uitkomst te verzekeren.

Het kabinet wil in de komende jaren gebleken knelpunten wegnemen, het overheidsapparaat en de bestuurlijke inrichting vereenvoudigen en een hechte basis leggen voor bestuurlijke samenwerking en dynamiek. De financieel-economische crisis vraagt veel van burgers en bedrijven. Ook de overheid zal naar haar eigen functioneren en haar omvang moeten kijken. De overheid is in zichzelf een bepalende factor voor het verdienvermogen van Nederland. Het kabinet beoogt daarom een compacte overheid: een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid die slagvaardig kan opereren. Het bestuur zal met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders moeten functioneren, op basis van de uitgangspunten “je gaat erover of niet” en “je levert tijdig”. Niet door terugtred, niet door alles maar aan de markt over te laten, maar door een doelmatiger organisatie en een werkwijze die veel meer steunt op maatschappelijke kracht en dynamiek. Niet voor, maar door mensen, denken en doen.

Een compacte overheid impliceert: ruimte voor burgers, minder regels en betere dienstverlening, optimaal informatiegebruik, efficiënte en slimme bedrijfsvoering, een

¹ Artikel 124, eerste lid Grondwet Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten. Artikel 124, tweede lid Grondwet Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

flexibele arbeidsorganisatie en een doelmatiger taakverdeling van de overheid. Een compacte overheid vergt een doelmatige verdeling van taken tussen bestuursorganen en onderlinge samenwerking en samenhang daartussen, zodat het overheidsbestuur naar de burger als een herkenbare eenheid optreedt. Een bestuurlijke inrichting kortom die ordening en houvast biedt, die aansluit bij de economische en sociale dynamiek, die slagvaardig opereren mogelijk maakt, en die tegelijk mensen en gemeenschappen tot hun recht laat komen.

Voorliggende notitie gaat in het bijzonder in op de laatst genoemde ontwikkelingslijn: de doelmatige verdeling van de overheidstaak, oftewel de bestuurlijke inrichting van Nederland. Het kabinet zet daarbij in op decentralisatie van beleids- en bestuursbevoegdheden op diverse beleidsterreinen, een besluitvaardige en dynamische bestuurlijke samenwerking in de Randstad, beperking in omvang en aantal van direct gekozen bestuursorganen. Daarnaast is er een groot aantal maatregelen dat gemeenten en provincies raakt. Niet alleen door de kwantiteit maar ook door de strekking van de beoogde wijzigingen is er sprake van een kwalitatieve verandering in de organisatie van het binnenlands bestuur. In deze notitie wordt eerst ingegaan op de essentie en ontwikkeling van de bestuurlijke inrichting. Vervolgens worden gebleken knelpunten geïdentificeerd, waarna de aanpak daarvan door het kabinet wordt toegelicht.

2. Bestuurlijke inrichting, waar gaat het om?

2.1 Overheid, staat, bestuur

De begrippen overheid, staat en bestuur worden in de dagelijkse praktijk veelal achteloos door elkaar gebruikt. Dat is doorgaans ook geen probleem. Het gaat om de aanduiding van verschijningsvormen waarbij men elkaar begrijpt ook zonder nauwkeurige aanduiding. Maar bij een uiteenzetting over de bestuurlijke inrichting is het dienstig om kort stilstaan bij de onderscheiden concepten waar het omgaat.

Overheid wordt gebruikt als aanduiding voor zowel de functie, de onderscheiden bestuursorganen alsook de som van bestuursorganen. Overheid is van alle tijden en alle plaatsen waar er sprake is van georganiseerd menselijk samenleven. Het is een natuurlijk verschijnsel zonder welk georganiseerd samenleven niet mogelijk is. Om brand te bestrijden is er behoefte aan een autoriteit die aanwijzingen geeft, het publiek op afstand houdt en die beslist als er verschillende mogelijkheden van aanpak van de brand zijn. Om verkeer op een kruispunt doelmatig te laten verlopen is er een autoriteit nodig die het kruispunt vrijmaakt en vervolgens aanwijzingen geeft over de volgorde waarin voertuigen het kruispunt over mogen steken. Naarmate de samenleving gecompliceerder wordt en vraagstukken die men niet bij onderlinge overeenstemming kan oplossen toenemen, zal de functie van overheid ingewikkelder worden. In de kern gaat het echter om dezelfde behoefte: het beslissen en verplichten in die situaties die niet oplosbaar zijn door voorafgaande afspraak en instemming van de betrokkenen omdat handelen geboden is (brand) dan wel belanghebbenden steeds wisselen (kruispunt), of omdat er sprake is van tegenstrijdige belangen die niet tot elkaar kunnen komen. Daardoor kunnen individuele geschillen en collectieve belangentegenstellingen worden beslecht, waar men anders in vast blijft zitten. Daardoor kunnen regels gesteld worden omtrent hetgeen men van elkaar mag verwachten zonder welke samenwerking niet mogelijk is en markten niet kunnen functioneren. Daardoor kan besloten worden om bepaalde collectieve voorzieningen (veiligheid, infrastructuur, zorg) tot stand te brengen en de lasten daarvan te verdelen.

De **staat** is, zoals het begrip aangeeft, de gevestigde en duurzame abstracte ordening van de uitoefening, overdracht en beperking van overheidsmacht binnen een gegeven gebied. Het gaat om uitoefening die niet meer primair afhankelijk is van de personen die het overheidsbestuur uitoefenen, maar van ambten alsmede fundamentele regels met betrekking tot de besluitvorming, de uitoefening en de overdracht van overheidsmacht. Het ontstaan van staten duidt kortom op een ontwikkeld en gevestigd stadium in de groei van overheid en overheidsbestuur. Met het ontstaan van het verschijnsel van moderne

staten in de loop van de 17^e eeuw heeft de groei en ontwikkeling van de overheid zich geleidelijk steeds meer gericht op de interne ontwikkeling binnen de staat, dan op de groei van nog omvattender politieke verbanden. Keizerrijken en koloniale rijken zijn opgekomen, maar hebben geen stabiele vorm gevonden voor de uitoefening van de overheidsfunctie in meer dan een staat. Pas met het ontstaan van de Europese gemeenschappen is er na de Tweede Wereldoorlog weer sprake van een nieuw, meer omvattend kader dan de staat voor de uitoefening van overheidsbestuur. Vandaar dat een beschouwing over bestuurlijke inrichting niet mogelijk is zonder de Europese Unie daarin te betrekken.

Het **overheidsbestuur** is het samenstel van organen, dat belast is met de meer systematische uitoefening van de functie van overheid binnen een gegeven samenleving. Bestuur ontstaat zowel van onderop als van bovenaf. Het ontstaat in de kleinste gemeenschap welke behoeftte heeft aan een regelmatige uitoefening van overheidsgezag ter verzorging van gemeenschappelijke belangen. Het ontstaat in grotere verbanden door de geleidelijke aanvaarding van verovering, onderwerping of de verkiezing dan wel erkenning van een omvattend dwingend gezag. In iedere omvangrijker en meer ontwikkelde samenleving zullen de inwoners van een gebied in de regel onderworpen zijn aan meer dan één bestuurlijke autoriteit. Daardoor ontstaat de behoeftte aan duidelijkheid en ordening van de onderlinge verhouding tussen de autoriteiten en de onderscheiden bevoegdheden daartussen. Ook zal geleidelijk een differentiatie ontstaan tussen onderscheiden aspecten van overheidsbestuur, zoals het beslechten van geschillen, het vaststellen van algemene regels en het nemen van de dagelijks uitvoerende beslissingen en de handhaving daarvan, waarbij de taken aan verschillende organen worden opgedragen. Deze scheiding van machten is een belangrijk principe van de democratische staatsorganisatie. Met de bestuurlijke inrichting van Nederland bedoelen we de wijze waarop de wetgevende en uitvoerende macht over de bestuursorganen zijn verdeeld. De moderne staat is in vierhonderd jaren geleidelijk gegroeid tot de huidige verschijningsvormen. De Franse revolutie, de constitutionele regeringsvorm, het ontstaan van democratisch bestuur, de opkomst van de rechtstaat, de zekerheid en verzorgingstaat; het zijn stappen in een ontwikkeling die naar verwacht en gehoopt mag worden niet is afgesloten. Daarom ware te vermijden om begrippen als overheid, bestuur en staat, te vereenzelvigen met hun verschijningsvorm en invulling in onze tijd en in ons land.

2.2 Overheidstaak en bestuurlijke inrichting

Overheid is zoals gezegd het bijzondere vermogen in een samenleving om eenzijdig verplichtingen op te leggen en te doen naleven. Waarvoor die functie ingezet moet worden hangt af van de omstandigheden en behoeften van de samenleving waarin zij wordt uitgeoefend. De overheidstaak staat kortom niet op voorhand vast. Alle taken die wij in onze tijd als specifiek des overheids zien, zijn in de loop van de eeuwen ook privaatrechtelijk uitgeoefend; oorlogvoering, politie, rechtspraak. Zij zouden zich ook in onze tijd nog vaak privaatrechtelijk laten organiseren, ware het niet dat de eisen van rechtmatigheid, monopoliseren van gewelduitoefening, democratische controle en publieke verantwoording die wij aan de uitoefening van de overheidsfunctie stellen, het gebruik van die mogelijkheid beperken of minder praktisch maken. Dat laat onverlet dat wat overheidstaak is, wat overheid bij uitstek zelf moet doen en niet kan overlaten aan samenwerking, markt of andere mechanismen, ook in onze tijd verre van bepaald is.

Tegen die achtergrond moet het streven van het kabinet naar een **compacte overheid** begrepen worden. Het gaat daarbij niet om een nieuwe versie van het aloude principiële debat over de kerntaak van de overheid: de vraag naar wat de overheid dient te doen en vooral naar wat zij niet dient te doen. Bij de compacte overheid gaat het om de meer pragmatische vraag naar de organisatie en uitvoering van die taken die voortvloeien uit de keuze voor inzet van de overheidsfunctie bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Ook wanneer er voor wordt gekozen om gebruik te maken van het vermogen van de overheid om eenzijdig verplichtingen op te leggen, is het niet per definitie nodig dat alles wat daarmee samenhangt ook door het overheidsapparaat moet worden verzekerd. Belangrijke publieke taken, zoals de volkshuisvesting of het waarborgen

van aanvullende pensioenen, worden in Nederland verzekerd met inzet van publiekrechtelijke verplichtingen, maar uitgevoerd door private organisaties. Evenzo worden vele aspecten van bijvoorbeeld de volksgezondheid geregeld door wetten en voorschriften, maar blijft het bieden van gezondheidszorg primair een zaak van private partijen. Zelfs wanneer er voor wordt gekozen om het behartigen van belangen en de uitvoering van publieke taken bij ambtelijke diensten en organen te beleggen, dan betekent dat niet per definitie dat ieder van die diensten of organen zelf de hele bedrijfsvoering in eigen beheer moet hebben. Bij een compacte overheid gaat het derhalve niet primair om de vraag wat de overheid per se moet doen, maar om de wijze waarop de rol van de overheid tot het noodzakelijke kan worden beperkt en de taken voor het overheidsapparaat die daarmee samenhangen, zo doelmatig mogelijk kunnen worden uitgevoerd.

Een daarmee samenhangende, maar desalniettemin wel te onderscheiden vraag betreft die naar de verdeling van de overheidstaak over verschillende bestuursorganen: de **bestuurlijke inrichting**. De overheidstaak is niet van nature geconcentreerd bij één orgaan of op één niveau. Nederland kende waterschappen, gemeenten, steden en provincies lang voordat er sprake was van een koninkrijk. De oudste thans nog bestaande bestuursorganen zijn waterschappen en provincies, terwijl graafschap, ridderschap, steden, enz. in de loop van de staatkundige geschiedenis verdwenen of zijn opgegaan in thans nog bestaande bestuursorganen. De Grondwet organiseert de bestuursorganen en institutionaliseert ze. De verdienste van Thorbecke was dat hij orde en regelmaat bracht in de grote verscheidenheid van bestuursorganen welke uit de tijd van de republiek waren overgeleverd. De Grondwet van 1848 en de organieke wetten nadien hebben de overheidstaak echter niet gecentraliseerd en gemeenten en provincies slechts die taken gelaten welke de wetgever daaraan heeft gedelegeerd. Gemeenten en provincies blijven in Nederland, naast de Rijksoverheid, bestuursorganen met een eigen, oorspronkelijke overheidsbevoegdheid met betrekking tot de maatschappelijke vraagstukken die tot hun huishouding gerekend moeten worden. Die taak wordt evenwel beperkt door de mate waarin de Rijksoverheid al dan niet uitputtend heeft voorzien in regels en voorzieningen. Deze hogere regelgeving vormt de juridische bovengrens van de autonomie. Er is ook een juridische ondergrens, namelijk de privésfeer van de burger. Dat is de essentie van de open huishouding van gemeenten en provincies.

2.3 Ontwikkelingen bestuurlijke inrichting

De grondbeginselen van de bestuurlijke inrichting vormen onderdeel van de formele staatsinrichting zoals neergelegd in de Grondwet: de wijze waarop het openbaar bestuur is georganiseerd en hoe deze functioneert. Dit is echter slechts een summiere regeling. De Grondwet laat de wetgever bij de inrichting en verdeling van de overheidstaak in verregaande mate de vrije hand, zowel voor wat betreft de taken, als de inrichting van aanvullende bestuursorganen. In de loop van de tijd heeft de wetgever daar ook ruimschoots gebruik van gemaakt. Er is daarbij sprake van verschillende ontwikkelingen.

Centralisatie en decentralisatie: Een eerste ontwikkeling is de uitbreiding en verdeling van de overheidstaak. Ten tijde van Thorbecke was de overheidstaak nog zeer beperkt en bestonden er grote verschillen tussen de regio's en binnen de regio's, alsook tussen stad en platteland. Sindsdien is de overheid belast met steeds meer taken op het terrein van de sociale zekerheid, zorg, maatschappelijke voorzieningen, veiligheid, enz. Daarbij zijn de drie overheidslagen naar elkaar toe gegroeid. Gemeenten en provincies werden steeds meer 'medeoverheid'. Vanaf de jaren '80 is een omgekeerd proces op gang gekomen; we trachten het overheidsoptreden te beperken en de overheidstaak te decentraliseren.

Middenveld of bestuur: Een tweede ontwikkeling betreft de verdeling van taken tussen bestuursorganen en niet-gouvernementele organisaties: het maatschappelijk middenveld. Bij de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid sloot de wetgever aan bij de organisaties en functies die op dat vlak al in het maatschappelijke middenveld bestonden (ziektekosten, pensioenen, werkloosheidsverzekering, volkshuisvesting). Paritair samengestelde bedrijfsverenigingen speelden daarbij een grote rol. Bij de uitbouw van de

verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog werd aanvankelijk op die ‘gemengde’ grondslag verder gebouwd (publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie). In de waardering voor dit ‘gemengde’ model trad in de loop van de jaren tachtig een kentering op. Mede op basis van de bevindingen van een drietal grote parlementaire enquêtes (RSV, Sociale Zekerheid, Volkshuisvesting) werd een scherper onderscheid aangebracht tussen overheidstaak en markt en tussen belangenbehartiging en uitvoering van publieke taken. Op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling werden de uitvoerende taken geleidelijk geconcentreerd bij het UWV of gedecentraliseerd naar de gemeenten.

Groei bestuursorganen: De groei van nieuwe bestuursorganen is een derde ontwikkeling. Veel belangrijke taken die in de wet geregeld zijn, zoals onderwijs, uitvoering van de sociale zekerheid, handhaving van de openbare orde, beheer van natuur en uitgifte van kentekens, worden uitgevoerd door zelfstandige instellingen. Vooral sinds de jaren tachtig zijn veel overheidsorganisaties verzelfstandigd. Ministeriële diensten werden afgescheiden en als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) voortgezet. Verzelfstandiging werd zelfs een expliciet politiek doel in 1989.² De groei van het aantal ZBO’s stagneerde van midden jaren negentig mede naar aanleiding van wat de Algemene Rekenkamer (1995) signaleerde als ‘wildgroei’ van ZBO’s zonder verantwoording. ‘Aanwijzingen voor verzelfstandiging’ en een kaderwet waren het resultaat. Waar eerst emancipatie van de uitvoering voorop stond, kwam later het politieke primaat meer in beeld.³

Interbestuurlijke en publiek-private samenwerking: De groei van het aantal samenwerkingsverbanden tussen de verschillende bestuursorganen, zowel in publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vorm (Wgr, Wgr-plus, stichtingen etc.) is een laatste ontwikkeling die vermelding behoeft. In 2010 waren er 698 publiekrechtelijke en 1.022 privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, provincies en waterschappen in steeds weer wisselende territoriale indelingen. Ook de publiek-private samenwerking heeft een grote vlucht genomen. De terugtred van de overheid op een aantal beleidsvelden leidde veelvuldig tot het ontstaan van publiek-private samenwerking waarbij de beleidsuitvoering aan private partijen of het maatschappelijke middenveld werd overgelaten. De ontwikkeling van ICT en van wat wordt aangeduid als ‘horizontalisering’ van de samenleving hebben een netwerksamenleving opgeleverd met nog meer typen samenwerking, zoals in ketens en netwerken.

Deze ontwikkelingen markeren een voortdurende zoektocht naar balans tussen een doelmatige en doeltreffende uitvoering van publieke taken, en politieke betrokkenheid, rechtszekerheid en gelijkheid. Een doelmatigheid en doeltreffendheid vergen schaal, deskundigheid en samenhang. Politieke betrokkenheid en controle vergen daarentegen politieke verantwoordelijkheid en een heldere verdeling van bevoegdheid. De balans daartussen is tijdgebonden en hangt af van de vraagstukken waar de staat voor gesteld is.

3. Gebleken knelpunten en vraagstukken

De overheidstaak en de bestuurlijke inrichting zijn geen rustig bezit. Het functioneren van de overheid of van bepaalde bestuursorganen staan voortdurend ter discussie. Bestuurlijke vernieuwing, privatisering van overheidstaken, administratieve lasten, regeldruk en vernieuwing van de Rijksdienst, hebben alle in de afgelopen kwart eeuw tot verandering geleid, maar hebben de discussie over het functioneren van de overheid niet doen stilten.

Omvang, doeltreffendheid en rendement zullen ook de komende jaren de aandacht vergen. In de eerste plaats omdat als gevolg van de financieel-economische crisis de overheid de tering naar de nering zal moeten zetten. De economie is in twee jaren gekrompen en dus zullen de overheidsbestedingen moeten volgen en dat betekent in het

² Andere alternatieven voor de uitvoering waren decentralisatie en privatisering.

³ Zie ‘Horizontale verantwoording bij ZBO’s en agentschappen’, werkdocument 11, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, september 2005.

bijzonder het overheidsapparaat; anders neemt het rendement van de overheid af. Bovendien is een aantal landen binnen de Europese Unie thans onder druk van de knellende noodzaak van kredietwaardigheid in versnelde pas de achterstand op het punt van overheidsbestuur aan het inhalen, hetgeen heel wel tot een voorsprong kan leiden in de komende jaren bij het aantrekken van buitenlandse investeringen.

Ook zonder de financieel-economische crisis zou verandering nodig zijn. We lopen al langer vast in een concept van overheid, waarin ieder maatschappelijk vraagstuk tot de verantwoordelijkheid van de overheid wordt gerekend en beleid wordt gemeten in middelen en ambtenaren. Het zogenaamde Baumol effect (salarisstijging als gevolg van conformiteit en niet gebaseerd op productiviteitsstijging) gaat daarbij steeds zwaarder drukken in een tijd dat de private sector onder invloed van technische ontwikkelingen een sterke productiviteitsgroei laat zien. Publieke taken zijn in de regel personeelsintensief en minder geëigend voor productiviteitsverbetering, terwijl de salarisnissen in de publiek sector wel zijn gekoppeld aan de loonontwikkeling in de particuliere sector. Evenveel blauw op straat wordt daardoor relatief steeds duurder. Dit moet gevoegd worden bij het gegeven dat er de komende jaren arbeidstekorten verwacht moeten worden als gevolg van de vergrijzing, hetgeen de overheid op termijn kan dwingen om de loonontwikkeling in de markt bij te houden om de nodige menskracht aan te werven. Derhalve zal van de nood een deugd gemaakt moeten worden en zal het: 'minder geld' vertaald moeten worden in een overheid die niet proportioneel minder doet, maar die proportioneel beter functioneert.

Verdeling van verantwoordelijkheden: In de afgelopen eeuw zijn veel bestuurlijke figuren en verbanden over het systeem van Thorbecke heen gelegd. We worstelen met verdeling van taken, bestuurlijke schaalniveaus en functioneel bestuur. Gevolg is een weinig heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, met als symptomen: overlappende bevoegdheden, cumulerende verantwoordelijkheden en bestuurlijke drukte. Gezinnen die door een veelheid van coaches worden begeleid. Gemeenten, Rijk en particuliere organisaties die alle werkgevers benaderen voor werk in het kader van bijstand, de WW, de Wajong, de WSW. Projecten en maatschappelijke activiteiten die de medewerking of toestemming vergen van diverse bestuursorganen. Het zijn evenzoveel verschijnselen hiervan.

Verschillende schaalniveaus: Een samenhangend vraagstuk is de problematiek van verschillende schaalniveaus. Gemeenten en provincies hebben drie onderscheiden functies: volksvertegenwoordiging, belangenweging van algemene belangen, en uitvoering van publieke taken. Ieder van die functies heeft een eigen optimale schaal. Die van volksvertegenwoordiging vergt een schaal waarop burgers het bestuur als het hunne herkennen. Belangenafweging vergt een schaal gelijk aan de het maatschappelijk en de maatschappelijke problemen. Uitvoering vergt tenslotte een schaal die draagvlak voor deskundigheid en optimaal biedt. Gevolg is dat buiten de stedelijke gebieden schaalvergroting vaak op democratische weerstand stuit. Een te beperkte omvang van gemeenten impliceert echter dat de aanpak van regionale maatschappelijke problemen betrokkenheid van meerdere bestuursorganen vergt en dat bij publieke voorzieningen bestuurlijk moet worden samengewerkt. Het risico daarbij is dat de regiovorming per beleidsterrein verschilt. Gevolg is dat decentralisatie die bedoeld is om samenhangend beleid op lokaal niveau mogelijk te maken, stuit op per beleidsterrein onderscheiden regiovorming waardoor uitvoeringsverkokering juist toeneemt. Bovendien stelt de uitvoering van nieuw gedecentraliseerde taken steeds zwaardere eisen aan deskundigheid, rechtsgelijkheid, bestuurskracht en vragen burgers, ondernemers en justitiabelen om één loket. De druk op schaalvergroting neemt daarom door decentralisatie, maar de weerstand tegen een als technocratisch bestuur op afstand ook. Gemeentelijke herindeling biedt daardoor steeds minder een praktische oplossing.

Het belang van bestuurlijke samenwerking neemt derhalve toe en het aantal samenwerkingsverbanden ook. Dat is een positief verschijnsel in zoverre deze beweging van onderop geschiedt en getuigt van creativiteit en innovatie. Het is een antwoord op de behoefté aan balans tussen een efficiënte taakuitvoering en politieke controle. Maar het

schept ook een ‘bord spaghetti’ aan bestuurlijke relaties waarvan transparantie, verantwoording en slagvaardigheid het slachtoffer dreigen te worden.

Randstad: De Randstad vormt de economische motor van Nederland. Om de Randstad blijvend bij de Europese economische top te houden zijn extra inspanningen nodig. De bestuurlijke inrichting is thans niet voldoende afgestemd op de maatschappelijke dynamiek. Er zijn doorgaans te veel betrokken besturen (ministeries, vier provincies, vier grote steden, vier WGR-plusregio’s, andere stadsbesturen, en vele functionele samenwerkingsverbanden), een diffuse spreiding van verantwoordelijkheden en gebrek aan bestuurlijke dynamiek, samenwerking en afstemming om de relevante opgaven met de nodige urgentie aan te pakken.

Decentrale uitvoering EU-regelgeving: De Europese Unie heeft het bestuurlijke krachtenveld veranderd. Europese richtlijnen op terreinen als luchtkwaliteit, milieu, rampenbestrijding, diensten, staatsteun, aanbesteding, inrichting sociale woningmarkt en de inrichting van de e-overheid moeten (mede) door provincies en gemeenten worden uitgevoerd.⁴ Het is daarom van belang dat al bij het opstellen van de EU-regelgeving de betekenis daarvan voor de medeoverheden wordt onderkend. Aandacht voor de mogelijke uitvoeringsproblemen en doorzettingsmacht in geval de uitvoeringspraktijk niet voldoet, zijn echter gebrekkig.

4. Aanpak

4.1 Algemene inzet en aanpak

Inzet van het kabinet is om in de komende jaren de gebleken knelpunten weg te nemen, het overheidsapparaat en de bestuurlijke inrichting te vereenvoudigen, en om een hechte basis te leggen voor bestuurlijke samenwerking en dynamiek. Dat vereist een doelmatige verdeling van taken tussen bestuursorganen en onderlinge samenwerking en samenhang daartussen. Het overheidsbestuur zal naar burgers en bedrijven steeds meer als herkenbare eenheid moeten optreden. Inzet is kortom een bestuurlijke inrichting die ordening en houvast biedt, die aansluit bij de economische en sociale dynamiek, die slagvaardig opereren mogelijk maakt, en die tegelijk mensen en gemeenschappen tot hun recht laat komen.

Het kabinet beoogt dit niet te realiseren door middel van een bestuurlijke blauwdruk, een herijking van het huis van Thorbecke of een grootse bestuurlijke vernieuwing. De structuur van de bestuurlijke inrichting ligt vast in de Grondwet. Wijziging daarvan kost veel tijd en moet pas worden overwogen als er overeenstemming bestaat over de gewenste aanpassing. De bestuurlijke inrichting is niet doel maar middel; het gaat om het resultaat. Daarom zal het kabinet bij de noodzakelijke aanpassing van de bestuurlijke inrichting niet steeds kiezen voor bestuurlijke vernieuwingen, maar waar mogelijk de weg van de geleidelijkheid bewandelen.

De aanpassing van de bestuurlijke inrichting zoals het kabinet die voor ogen staat, omvat de volgende onderdelen: een compacte overheid -niet alleen bij het Rijk maar ook bij medeoverheden; een sobere bestuurlijke inrichting en bestuursorganen van beperkte omvang; duidelijke profielen; decentralisatie en heldere verantwoordelijkheden; bestuurlijke opschaling en herindeling; versterking en ondersteuning van samenwerking en regionalisering; metropoolvorming en opschaling in de Randstad, nieuwe vormen van betrokkenheid en burgerschap, EU-beleid en centrale overheden. Ieder van deze onderdelen komt hieronder nader aan de orde.

⁴ EIPA Impact EU legislation on local and regional authorities (2009); Comité van de Regio’s, Een nieuw verdrag, een nieuwe rol voor decentrale en regionale overheden (2010); Comité van de Regio’s, witboek multi level governance (2010).

4.2 Compacte overheid

De vereenvoudiging en versterking van de bestuurlijke inrichting vormen onderdelen van de inzet van het kabinet om te komen tot een compacte overheid. Het gaat daarbij zowel om de omvang als het functioneren van de overheid. Andere aspecten die daarbij naast de bestuurlijke inrichting aan de orde zijn, zijn: ruimte voor burgers, minder regels en betere dienstverlening, optimaal gebruik van informatie en informatietechnieken, een geïntegreerde bedrijfsvoering en een flexibele arbeidsorganisatie overheidssectoren en een doelmatiger taakverdeling van de overheid. Aan elk van deze lijnen zijn concrete maatregelen verbonden.

Niet alleen de Rijksdienst moet kleiner; ook het apparaat van de andere overheden. Gelukkig gebeurt op dat vlak al het nodige. Ook bij gemeenten, provincies en waterschappen noopt de economische crisis tot scherpe keuzen. Verdere inspanningen zijn evenwel nodig. Ten dele is dit mogelijk door soortgelijke veranderingen. Zo kan de bedrijfsondersteuning doelmatiger. Het aantal datacenters zou door samenwerking beperkt kunnen worden, de omvang van de werkplek kan worden aangepast aan deeltijdarbeid en flexibel werken, de arbeidsvoorraarden zouden beter gestandaardiseerd kunnen worden zodat mobiliteit tussen bestuursorganen eenvoudiger wordt. Een verbeterde bedrijfsvoering alleen is echter niet voldoende; ook wat de overheid doet en hoe zij het doet zal heroverwogen moeten worden. Juist om dat te realiseren zal gemeenten en provincies zo veel mogelijk ruimte moeten worden gelaten bij de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Wel moeten de prestaties van gemeenten bij beleid en uitvoering veel beter in zicht gebracht worden. Alleen op die wijze wordt het mogelijk die prestaties onderling te vergelijken om zo het bestuur elders te verbeteren.

4.3 Een sobere bestuurlijke inrichting en compacte bestuursorganen

De bestuurlijke inrichting dient zowel de bestuurlijke ordening als de maatschappelijke dynamiek. Maatschappelijke veranderingen leiden tot veranderende eisen en behoeften aan bestuur. De afgelopen jaren is vaak getracht om door nieuwe territoriale (deelgemeenten) of functionele (Wgr-plus) bestuursorganen daaraan tegemoet te komen. Met ieder nieuw bestuursorgaan nemen de mogelijke bestuurlijke relaties en conflicten echter met een factor twee toe. Op het specifieke gebied of beleidsterrein waarvoor het bestuursorgaan wordt ingericht, neemt de betrokkenheid en dynamiek mogelijk toe, terwijl voor aanpalende gebieden en terreinen de doelmatigheid, transparantie en slagvaardigheid navenant afnemen.

Bij de besluitvorming over het in het leven roepen van nieuwe bestuursorganen geven ervaren knelpunten en beoogde voordelen doorgaans de doorslag. De nadelen in vorm van versnippering van bestuurlijke bevoegdheden, toenemende bestuurlijke drukte, diffuse verantwoordelijkheden, trage of geblokkeerde besluitvorming, blijken eerst later en treffen doorgaans anderen dan degenen die de voordelen voelen. Daarom is de weerstand om eenmaal in het leven geroepen bestuursorganen weer af te schaffen groot.

Teneinde de doelmatigheid, transparantie en slagvaardigheid van de bestuurlijke inrichting te verbeteren moet het netwerk van bestuurlijke relaties worden vereenvoudigd en het aantal knooppunten beperkt. Uitgangspunt is een bestuurlijke inrichting die bestaat uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het Rijk. Andere territoriale en functionele bestuurlijke eenheden zullen op basis van bestuurlijke samenwerking uit deze grondstructuur moeten worden afgeleid. De waterschappen blijven een Grondwettelijk ingestelde functionele bestuurslaag. In het regeerakkoord is afgesproken dat het kabinet met een voorstel komt dat erin voorziet dat de besturen door de gemeenteraden worden verkozen.

Om het netwerk van bestuurlijke relaties te vereenvoudigen zal de regering voorstellen om de wettelijke regeling van deelgemeenteraden en van de Wgr-plus in te trekken. Dat zal tot gevolg hebben dat de burgers en bedrijven in de stedelijke gebieden die nu nog vier of zelfs vijf bestuurslagen 'boven' zich hebben er nog slechts drie zullen hebben. Het kabinet is zich bewust van de behoefte, met name in grote steden, aan meer direct betrokken

bestuur en administratie stadsdelen. De praktijk laat echter zien dat daar via bijvoorbeeld deconcentratie van diensten de dienstverlening, de gewenste schaal en de betrokkenheid van burgers gerealiseerd kan worden, met minder nadelige effecten voor het functioneren van het bestuur. Het kabinet komt daartoe nog in 2011 met een wetsvoorstel. Evenzo heeft de Wgr-plus zijn nut bewezen als katalysator bij het opstarten van bestuurlijke samenwerking bij openbaar vervoer en infrastructuur. Besturen hebben elkaar inmiddels gevonden. Tegelijk doen de nadelen van deze wettelijk verankerde bestuurlijke samenwerking tussen provincie en gemeenten zich steeds meer gevoelen. De regeling van de Wgr-plus daarom per 1-1-2013 worden ingetrokken. Najaar 2011 zal een wetsvoorstel in procedure worden gebracht. Wat betreft de samenwerking van provincies en gemeenten in de Randstad op het terrein van mobiliteit en ruimte wil het kabinet zekerstellen dat deze samenwerking rond de steden in elk geval op het terrein van verkeer en vervoer wordt versterkt en dat verder de bestuurlijke slagkracht en besliskracht in de Randstad verbetert. Dit wordt in paragraaf 5 nader uitgewerkt.

Een krachtige, kleinere overheid is niet alleen gebaat bij een duidelijke keuze voor drie bestuurslagen met direct gekozen bestuurders. Ook het aantal bestuurders kan fors minder. Daarom komt het kabinet nog dit jaar met een voorstel ter vermindering van het aantal politieke ambtsdragers. Minder volksvertegenwoordigers op alle niveaus draagt bij aan een verbetering van de uitoefening van de klassieke volksvertegenwoordigende en controllerende functies van de desbetreffende organen. Men wordt immers genoodzaakt meer op hoofdlijnen te debatteren. De snelheid en kwaliteit van de integrale besluitvorming waar het de executieve betreft, is eveneens gebaat met enige kwantitatieve krimp. Inmiddels zijn met name op de niveaus van Rijk en provincies hiertoe de nodige stappen gezet. Ik verwijst daarvoor naar de laatste kabinetsformatie en de recente vorming van colleges van GS. *Last but not least* zij in dit verband gewezen op het positieve directe effect van vermindering van het aantal politieke ambtsdragers, zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders, op het aantal ambtenaren. Iedere ambtsdrager minder leidt ook tot een vermindering van het aantal ambtenaren.

4.4 Duidelijk profiel

Sinds Thorbecke is Nederland kleiner geworden; niet fysiek⁵, maar sociaal-psychisch. In de tijd van Thorbecke vormden Rijk, provincie en gemeente nog duidelijk onderscheiden bestuursorganen enkel vanwege de fysieke afstanden. Thans valt iedere uithoek van Nederland vanuit iedere andere uithoek binnen enkele uren te bereiken (uitgezonderd de Caraïbisch Nederlandse eilanden). In de tijd van Thorbecke viel vaak de provinciehoofdstad nog niet in een dag te bereiken. Ons individueel handelingsbereik is enorm uitgebreid en daardoor zijn alle niveaus van overheid daarbinnen steeds minder scherp onderscheiden. Tegelijk zijn in het kader van de verzorgingsstaat de verschillende bestuursorganen dichter bij elkaar komen te staan als medeoverheden met aanvullende taken of bevoegdheden op eenzelfde beleidsterrein. In de ogen en beleving van burgers en bedrijven zijn al die bestuursorganen dan ook geleidelijk gefuseerd tot één geheel: de overheid. Het is minder vruchtbaar om te trachten dat beeld te corrigeren. Het vloeit immers voort uit maatschappelijke ontwikkelingen die niet omkeerbaar zijn. Zelfs de Europese Unie is geleidelijk onderdeel gaan vormen van het beeld van de overheid. In het kader van het streven naar een compacte en slavaardige overheid is het juist zinvol om de samenhang tussen het handelen van verschillende bestuursorganen te versterken, door de verschillende soorten van bestuur een duidelijker profiel te geven, waardoor het geheel een meer herkenbare eenheid kan gaan vormen zonder af te doen aan de grondwettelijke 'open huishouding' van de bestuurslagen. Die profielen zouden vervolgens versterkt moeten worden door de verdeling van bevoegdheden en de decentralisatie van taken.

Gemeenten: Gemeenten zijn de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staan. Hoewel iedere overheid even dicht bij de burgers dient te staan op het eigen beleidsterrein, is het juist dat gemeenten gegeven hun beperkte schaal en hun verantwoordelijkheid voor de

⁵ In fysieke zin is er zelfs sprake van uitbreiding; sinds Thorbecke zijn Zuid Limburg alsmede Bonaire, St Eustatius en Saba aan het Nederlands grondgebied toegevoegd.

directe leefomgeving van burgers het meest gevoelig kunnen zijn voor de maatschappelijke pluriformiteit. Gemeenten zijn om die reden potentieel beter in staat om de uitvoering van beleid te integreren en op de lokale of persoonlijke omstandigheden af te stemmen. Vandaar dat het zwaartepunt van het gemeentelijk beleid zich van oudsher richt op onderwerpen die burgers en bedrijven rechtstreeks raken, zoals lokale veiligheid, de bewoonde omgeving, sociale zorg en medische voorzieningen die men in het dagelijks leven behoeft. Gemeenten hebben taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein en zijn het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor inwoners en bedrijven. Economisch gaat het bijvoorbeeld om het stimuleren van de lokale economie, zorg voor kwalitatief en kwantitatief voldoende werklocaties, detailhandel, het stimuleren van toerisme en recreatie en de aansluiting met de werkgelegenheid en scholing. Ruimtelijk gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad of platteland, waarbij onder meer de afweging tussen milieu, natuur, water, economie en wonen een rol speelt. Dit beleid wordt vastgelegd in structuurvisies en bestemmingsplannen.

Waterschappen: De waterschappen bieden functioneel bestuur dat beperkt is tot de waterstaatszorg. De kerntaak van de waterschappen is omgeschreven in de Waterschapswet en bestaat uit het (regionale) watersysteembeheer en de zuivering van stedelijk afvalwater. De waterschappen beheren dus het regionale watersysteem, inclusief de waterkeringen en het grondwater. Kort gezegd zorgen waterschappen voor de bescherming tegen overstromingen en voor schoon en voldoende water.

Provincies: Provincies spelen, rekeninghoudend met de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter-)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het maken van ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en door ervoor te zorgen dat steden en regio's binnen de provincie elkaar aanvullen. Daarnaast houden provincies toezicht op de gemeenten en waterschappen in hun gebied, onverminderd de Wet Revitalisering generiek toezicht. De provincie moet zonodig ook komen met oplossingen voor bestuurlijke en financiële problemen van gemeenten. Hoewel ook provincies orgaan van algemeen bestuur zijn, ligt de nadruk op het domein van het omgevingsbeleid (ruimtelijke ontwikkeling en fysieke omgeving) en economische ontwikkeling. Ook cultuur kan tot de kerntaken van de provincies worden gerekend, waar dit de lokale belangen overstijgt. Zoals in het rapport van de commissie-Lodders staat, vormen sociale taken geen kerntaak van de provincies.

Rijk: Het Rijk heeft eindverantwoordelijkheid en restverantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur en daarbinnen de rol van 'spelverdeeler', grensrechter en scheidsrechter. Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor al die taken die niet goed decentraal kunnen worden uitgevoerd en daarnaast voor alle taken waar het op wordt aangesproken en die niet uitdrukkelijk zijn belegd bij andere bestuursorganen. Het Rijk moet er voor zorgen dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. In dat verband waarborgt het Rijk de minimumnormen en -rechten en stelt de decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren. Het Rijk heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de financiële positie en huishouding van de overheid en voor de ontwikkeling van lasten voor burgers en bedrijven.

Europese Unie: De Europese Unie wordt wel de 'vierde bestuurslaag' genoemd. Dat is een bron van veel verwarring. De Europese Unie vormt weliswaar een eigen rechtsorde welke op een aantal terreinen exclusieve bevoegdheden heeft, maar op het merendeel van de beleidsterreinen heeft de Unie de rol van regisseur van de uitoefening van overheidsmacht in de lidstaten. Lidstaten oefenen hun bevoegdheden en taken dan ook niet uit op grond van het Europese recht, maar op grond van hun eigen constitutionele orde. De Unie heeft de specifieke taak om de behartiging van de algemene belangen zoals dit in de lidstaten geschiedt, onderling op elkaar af te stemmen en zonodig op een gelijkwaardig of gelijk niveau te brengen in het belang van welvaart, stabiliteit en een gelijke maatschappelijke ontwikkeling. Hoezeer het ook in zwang is gekomen om te spreken van het overdragen van bevoegdheden naar de Europese Unie, is de werkelijkheid doorgaans dat de Lidstaten door de onderlinge afstemming en harmonisatie van hun

wetgeving en beleid handelingsvrijheid herwinnen omdat zij daardoor zekerheid hebben dat het beleid 'bij de buren' niet wezenlijk afwijkt en burgers en bedrijven niet in de verleiding zullen komen om van de verschillen gebruik te maken teneinde zich aan iedere regel te ontrekken.

4.5 Decentralisatie en verantwoordelijkheidsverdeling

Bij de verdeling van de publieke taken geldt het uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet. Over wat kan en wat moet verschillen de politieke opvattingen evenwel in de regel van periode tot periode. Zo zullen in de ene tijd taken bij het Rijk gehouden worden om reden van rechtsgelijkheid, effectiviteit of doelmatigheid, die in een volgende periode om reden van 'beleid op maat' bij gemeenten of provincies worden gelegd. Taken die de woon- en werkomgeving betreffen, worden bij gemeenten gelegd, met miskenning van het gegeven dat een afnemend deel van de bevolking in dezelfde gemeente woont en werkt. Geen arbeidsmarkt is nog lokaal en derhalve zullen ook gemeenten samenwerkingsverbanden aan moeten gaan bij de uitvoering van hun taken op dit terrein. Het kabinet neemt in de komende periode de geschatste bestuurlijke profielen als uitgangspunt bij de centralisatie (bijv. politie) en decentralisatie van de overheidstaak.

Decentralisaties naar provincies: In lijn met het profiel van provincies worden verantwoordelijkheden en/of middelen die nu nog bij het Rijk liggen op het gebied van ruimtelijke ordening van (boven)regionaal belang, regionale economie, natuur & landelijk gebied en verkeer & vervoer bij de provincies gelegd.

Provincies worden verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid. Zij stemmen dat integraal af met de uitvoering van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijk ordenings-, water- en milieubeleid. De provincies zijn daarmee verantwoordelijk voor de regie van het beleid door de verschillende partijen (gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties). De rol van het Rijk beperkt zich voor de natuurkwaliteit van gebieden tot het stellen van kaders op grond van internationale en Europese verplichtingen (doelen voor het natuurbeleid) en tot de strategische nationale ruimtelijke planning.

Op het terrein van ruimte en mobiliteit wordt de relatie tussen Rijk en provincies nader beschreven in de komende Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van de minister van Infrastructuur en Milieu. Daarin wordt beschreven op welke nationale belangen het Rijk zich blijft richten en waar er sprake is van een terugtredende overheid. Het Rijk behoudt de nationale taak en dus de verantwoordelijkheid voor de nationale infrastructuurnetwerken. Verder wordt de brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer overgeheveld naar de algemene fondsen. Ook het Waddenfonds wordt per 2012 gedecentraliseerd; Rijk en de betreffende provincies maken hierover nadere afspraken.

Wat betreft woningbouw bepaalt het Rijk de doelstellingen die van belang zijn voor een goed werkende woningmarkt in Nederland, dat wil zeggen de zorg voor voldoende en kwalitatief goede woningen en differentiatie van de woningvoorraad. Provincies voeren – rekening houdend met de riksdoelstellingen – de regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van (boven)regionaal belang. (Samenwerkende) gemeenten zorgen voor de (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering – binnen de provinciale kaders – en uitvoering van de woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies dat die samenwerking alsnog tot stand komt.

Decentralisaties naar gemeenten: Het Rijk legt de regierol op het sociale domein bij de gemeenten. Gemeenten krijgen hiermee de verantwoordelijkheid om de lokale gemeenschap en de mogelijkheid tot deelname daaraan te organiseren. Daartoe krijgen gemeenten de ruimte om eigen afwegingen te maken, afhankelijk van de omstandigheden en behoeften in de eigen gemeenschap. Daarom worden gemeenten verantwoordelijk voor: Werken naar vermogen, delen van de Awbz en de jeugdzorg. Decentralisatie van deze taken moet het mogelijk maken om rekening te houden met de lokale

omstandigheden, om uitvoering en beleid beter op de behoeften van burgers af te stemmen en om verschillende diensten en voorzieningen geïntegreerd uit te voeren en af te stemmen op de behoeften en omstandigheden van de gebruikers. Ook moet dit voor vermindering van de administratieve lasten zorgen (integrale uitvoering op maat).

Decentralisaties naar waterschappen: Op het terrein van het waterbeheer zijn zowel Rijk als provincies, gemeenten en waterschappen werkzaam. Hoewel de Waterwet veel verbeterd heeft, kunnen verantwoordelijkheden nog scherper verdeeld worden, kunnen beleid en uitvoering verder toegespitst worden op hooguit twee lagen, kan het aantal plannen worden verminderd, het gezamenlijke toezicht vereenvoudigd en kan efficiënt worden voldoen aan Europese verplichtingen. Dit leidt tot minder bestuurlijke drukte en minder kosten.

Uitgangspunt is dat slechts één bestuurslaag verantwoordelijk is voor het vaststellen van doelen en de bijbehorende kaders, normen en beleid. Voor het hoofdwatersysteem (inclusief de primaire waterkeringen) is dat het Rijk, voor het regionale watersysteem (inclusief de regionale waterkeringen) en voor het grondwater is dat de provincie. De uitvoering daarvan ligt vervolgens bij Rijkswaterstaat als het gaat om rijkswateren en bij de waterschappen voor de regionale wateren. Zij zijn verantwoordelijk voor het beheer van het gehele watersysteem, dus voor al het oppervlaktewater en grondwater inclusief de waterkeringen, en maken de keuzes die nodig zijn voor beheer en uitvoering.

Er is nog een aantal onderwerpen waarvan de uitvoering bij de provincies ligt. Oogmerk is om ook deze verantwoordelijkheid over te dragen naar één van twee uitvoerende lagen. Zo is de zorgplicht ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken door muskus- en beverratten overgedragen aan de waterschappen. Het provinciefonds wordt daarom vanaf 2011 structureel met € 19 miljoen gekort; de waterschappen krijgen geen extra middelen. Voor een aantal taken wordt nog onderzocht of het zinvol is deze taken over te dragen en zo ja, onder welke voorwaarden.

4.6 Gemeentelijke herindeling

Veelal is als gevolg van allerlei exogene en autonome ontwikkelingen de schaal waarop maatschappelijke opgaven zich manifesteren een grotere dan die van veel gemeenten. Gemeentelijke herindeling is daarom in de afgelopen decennia een belangrijk instrument geweest om de schaal van gemeenten beter af te stemmen op de optimale schaal voor de uitvoering van taken. Eerder is er evenwel reeds op gewezen dat de schaal van democratische betrokkenheid of gemeenschapszin vaak een andere is dan die van de optimale schaal voor de uitvoering van bestuurstaken. Om die reden is herindeling een onderwerp dat doorgaans weerstand oproept op plaatselijk niveau. Dat laat onverlet dat er nog steeds regio's en omstandigheden zijn, waarin gemeenten samen willen gaan of moeten worden samengevoegd.

Het kabinet ziet grootschalige herindeling niet als oplossing voor het schaalprobleem dat zich op sommige terreinen in de uitvoering van taken voordoet. Herindeling moet ook niet licht worden opgevat. Een recente evaluatie van de werking van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), maakt duidelijk dat herindelingsprocessen gevoelig kunnen liggen en ook veel bestuurlijke energie vergen. Zeker in situaties waarin één of meer gemeenten tegen hun zin in bij een herindeling betrokken zijn.

Het beleidskader gemeentelijke herindeling is recent aangepast. Uitgangspunt bij gemeentelijke herindeling is voor het kabinet dat deze van onderop tot stand moet komen. De drie centrale criteria in het beleidskader zijn: draagvlak, noodzaak en urgentie. Het voorbereiden van een herindelingsvoorstel is in principe voorbehouden aan de betrokken gemeentebesturen. Van voorstellen tot gemeentelijke herindeling door provincies kan alleen sprake zijn in uitzonderlijke situaties waarin zich bestuurlijke en/of financiële problemen voordoen die van dien aard zijn, dat een herindeling noodzakelijk is om die op te lossen.

4.7 Ondersteuning samenwerkingspraktijk en regionalisering

Bestuurlijke samenwerking en regionalisering bij de uitvoering van taken neemt nog steeds toe. Het maatschappelijk verkeer over bestuurlijke grenzen heen wordt steeds intensiever en maatschappelijke opgaven hebben steeds vaker een bovenlokaal karakter. De uitvoering van al gedecentraliseerde of nog te decentraliseren taken vergt adequate uitvoeringskracht bij gemeenten die bij de kleinere gemeenten niet altijd gewaarborgd is. Gemeenten kiezen er dan ook steeds vaker voor hun taken samen uit te (laten) voeren en/of met provincies.

Samenwerking kan in verschillende vormen worden gegoten. Het kabinet wil de huidige samenwerkingspraktijk versterken en verbeteren. Effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de samenwerking laten nog vaak te wensen over. Daarom zal een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden voorgesteld. In dat verband wordt onder andere bezien of de begrotingsprocedure van gemeenschappelijke regelingen kan worden aangepast teneinde gemeenteraden meer materiële controle te geven op het vaststellen van de begroting. Waar nodig en mogelijk zullen ook andere maatregelen worden voorgesteld. Gemeenten kiezen op hun beurt waar mogelijk voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke. De VNG en het Rijk dragen verder bij aan kennisontwikkeling en –verspreiding rondom de praktijk van intergemeentelijke samenwerking.

Zoals gezegd kiest het kabinet, waar het gaat om de oplossing voor de schaalproblematiek bij beleid en uitvoering, voor een tweesporenbeleid. Het eerste spoor is gemeentelijk herindeling ‘van onderop’. Het tweede spoor betreft verbeterde vormen van intergemeentelijke samenwerking. Ook daarbij staat vrijwillige samenwerking voorop. Pas wanneer vrijwillige samenwerking waar deze omwille van een adequate taakbehartiging nodig is, niet van de grond komt, kan er een moment komen waarop een meer verplichte vorm van intergemeentelijke samenwerking aan de orde is. Zowel bij vrijwillige als verplichte intergemeentelijke samenwerking kiest het kabinet voor een sobere, strikt taakgerichte invulling. De samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr doet recht aan het uitgangspunt dat er drie bestuurslagen zijn. In een dergelijke benadering passen de, feitelijk naar een zelfstandige bestuurslaag tenderende, Wgr-plus-regio’s niet. Daarom wordt de Wgr-plusregeling ingetrokken. De nu nog bij deze regio’s ondergebrachte taken zullen zullen bij provincies of gemeenten worden ondergebracht, een en ander afhankelijk van de respectievelijke profielen.

Het voorgaande betekent niet dat op alle terreinen bestuurlijke verantwoordelijkheden en uitvoering op hetzelfde niveau belegd zijn. Als het gaat om een zware, omvangrijke of veel deskundigheid vergende taak, is het soms beter die op een ander schaalniveau te laten uitvoeren. De bestuurlijke verantwoordelijkheid – die ligt bij één van de lagen van algemeen bestuur met directe democratische legitimatie – hoeft dus niet op hetzelfde niveau te liggen als op het niveau waarop de taak wordt uitgevoerd. Die taakuitvoering zal op onderdelen regionaal plaatsvinden. Op basis van functionele inhoudelijke samenhang wordt daarbij gestreefd naar gelijkvormigheid in regiovorming. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen regionalisering van: 1) de beleidsbevoegdheid (bijv. centrumgemeenten), 2) van de uitvoering (bijv. regionale samenwerking op de arbeidsmarkt), 3) handhaving en toezicht en 4) de bedrijfsvoering.

Het staat gemeenten vrij zelf te kiezen hoe ze dit gaan doen: bijvoorbeeld een samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of een vrijwillige centrumgemeenteconstructie. De afweging kent een mix van algemene schaaloverwegingen en specifiek inhoudelijke parameters die zowel betrekking hebben op gemeenten als op maatschappelijke instellingen. Deze afwegingen vloeien voort uit de wettelijke taak en de belangen van de burger. Voor gemeenten is van belang dat zij hun individuele bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid nog waar kunnen maken.

Het kabinet legt zich er echter niet bij voorbaat bij neer als bestaande of noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen gemeenten volledig zou stokken. Op de deelterreinen Werken naar Vermogen en Jeugdzorg worden - in overleg met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de vakministeries en de VNG - de randvoorwaarden uitgewerkt die gemeenten meekrijgen voor het doen van voorstellen voor de intergemeentelijke uitvoering. Gemeenten dienen binnen een jaar (of eerder) nadat duidelijkheid is ontstaan over de desbetreffende taken en randvoorwaarden, met een voorstel te komen voor een landsdekkende invulling van deze intergemeentelijke uitvoering, die ingaat met ingang van de decentralisatie. Zo gemeenten binnen een jaar geen passende invulling aan de uitvoering hebben kunnen geven, zal het Rijk bepalen hoe dit moet gebeuren.

Overigens hebben de drie noordelijke provincies aangegeven pilot te willen zijn voor intensievere samenwerking tussen de provincies op het gebied van natuur, water en infrastructuur. Ik sta positief tegenover deze samenwerking, omdat deze bijdraagt aan een efficiënte uitvoering van de kerntaken van provincies. Ik zal bezien of de ervaringen ook voor andere provincies bruikbaar zijn.

4.8 Het belang van de gemeenschap

Maatschappelijke, economische, technische en bestuurlijke ontwikkelingen dringen in de richting van grotere eenheden en schaalvergroting (Randstadproblematiek, decentralisatie, doelmatigheid en deskundigheid). Tegenhanger daarvan is dat burgers zich vaak steeds minder herkennen in het bestuur en nog minder in de eigen democratische betrokkenheid bij dat bestuur. Het draagt er toe bij dat burgers steeds meer vooral consument en cliënt van publieke diensten en zorg voelen, en niet als betrokken en verantwoordelijk burger. Het leidt tot een klimaat waarin voor de oplossing van ieder probleem naar de overheid wordt gekeken en creativiteit, betrokkenheid en oplossingsvermogen van mensen verloren gaat of zich slechts in kritiek op de overheid uit. Bestuur en de dagelijkse leefomgeving van de burgers sluiten daardoor steeds minder op elkaar aan. Juist daar spelen echter diverse maatschappelijke problemen.

Het kabinet zet de komende jaren in op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Oogmerk is een trendbreuk in de maatschappelijke ontwikkeling waarbij in de afgelopen decennia in het kader van de verzorgingsstaat de burger, professionals en maatschappelijke organisaties steeds meer verantwoordelijkheden uit handen zijn genomen, om door overhedsdiensten te worden uitgevoerd en te worden behartigd. Die ontwikkeling loopt in de huidige tijd op tegen de grenzen van middelen en menskracht waarover de overheid beschikt en in de voorzienbare toekomst kan beschikken.

In de notitie over integratie, binding en burgerschap is het kabinet nader ingegaan op beleid en aanpak op dit terrein. De resultaten daarvan zijn direct relevant voor de inrichting van het binnenlands bestuur. Juist daar is het mobiliseren van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers bij hun omgeving en het behoud van kleinschalige betrokkenheid bij alle schaalvergroting, van belang. Bij het mobiliseren van burgers en maatschappelijke organisaties gaat het om vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte. Daarbij zal ook gekeken worden naar de bruikbaarheid van voorbeelden uit onder meer het Verenigd Koninkrijk, zoals de parish councils, voor de Nederlandse situatie. In het bijzonder kan gewezen worden op de plannen van de regering Cameron voor wat heet een 'Big Society' in welke kader een 'Localism Bill' wordt voorbereid.

De wijkenaanpak heeft voorbeelden opgeleverd over nieuwe mogelijkheden van betrokkenheid en zelfbestuur van bewoners met betrekking tot hun directe omgeving. De visitatiecommissie Wijkenaanpak heeft hier 30 juni 2011 over gerapporteerd. De eindrapportage van de Visitatiecommissie biedt belangrijke aangrijppingspunten voor nieuwe ontwikkelingen op dit terrein. Die opgave speelt overigens niet alleen in aandachtwijken, maar ook in gebieden die te maken hebben - of nog krijgen - met bevolkingsdaling (krimp).

4.9 Meer aandacht EU-beleid en decentrale overheden

De Europese Unie is de vierde bestuurslaag geworden. Het kabinet beziet de bestuurlijke laag van de Europese Unie op basis van het subsidiariteitsprincipe, wat bijdraagt aan minder bestuurlijke lasten. Concreet aandachtspunt is daarbij steeds wat de gevolgen van EU-beleid zijn voor decentrale overheden. Het merendeel van de EU-regelgeving wordt mede of geheel door lokale en regionale overheden uitgevoerd. Bij de ontwikkeling van beleid met gevolgen voor het decentrale bestuur wordt hiermee op het nationale en Europese niveau nog te vaak onvoldoende rekening gehouden. Dat raakt niet alleen decentrale overheden, maar ook burgers en bedrijven. Er is daarom een vroegtijdige dialoog nodig tussen decentrale overheden, nationale overheden en de Europese Commissie, mede op basis van de *Impact Assessments* van de Commissie, over de gevolgen van nieuwe commissievoorstellen voor decentrale overheden.

Om de aandacht voor het decentrale niveau te versterken zal Nederland, via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met andere EU-lidstaten het door Nederland opgerichte informele *high level network on governance* verder versterken. Nederland zal in 2011 – mede op verzoek van het Hongaarse voorzitterschap – een werkagenda voor het *high level network* presenteren. Op basis van deze agenda zal een kopgroep van lidstaten namens het netwerk een dialoog voeren met de Commissie en het Comité van de Regio's over nieuwe commissievoorstellen met gevolgen voor het decentraal bestuur. Daarbij past ook aandacht voor grond- en mensenrechtenbeleid op lokaal niveau. Daarnaast zal de samenwerking met IPO en VNG verder worden versterkt en is het streven dat er bij de Nederlandse inbreng voor de diverse Raadswerkgroepen meer aandacht is voor de eventuele gevolgen voor decentrale overheden. Daarnaast zal de samenwerking met IPO en VNG verder worden versterkt om te waarborgen dat bij de Nederlandse inbreng voor de diverse Raadswerkgroepen structureel aandacht is voor de eventuele gevolgen van EU-beleid voor decentrale overheden.

5. Randstad

Internationale handel, logistiek en kennisuitwisseling vormen van oudsher de kern van de Nederlandse economie. Nederlandse stedelijke regio's zijn knooppunten in internationale netwerken van innovatie, kennis, handel en diensten. De Randstad is een van de belangrijkste stedelijke concentraties in Noordwest Europa, naast Londen, Parijs, de Vlaamse Ruit en het Duitse Ruhrgebied. De Randstad draagt samen met Zuidoost-Nederland (met Eindhoven als spil) en de Rijn-ScheldeDelta voor het overgrote deel bij aan het bruto binnenlands product (BBP) en vergt daarmee bijzondere aandacht. Gegeven de economische ontwikkelingen in de wereld en de afname van het relatieve gewicht daarvan in Europa, moet verwacht worden dat er in de komende jaren sprake zal zijn van een verschuiving dan wel een vermindering wat betreft de economische positie van de Europese regio's in mondial perspectief. Er dient ons alles aan gelegen te zijn om te zorgen dat Nederland en zeker de centrale regio's van economische bedrijvigheid bij de Europese top blijven behoren. Hiervoor zijn extra inspanningen nodig. Deze inspanningen moeten gericht zijn op een concurrerend vestigingsklimaat. Daartoe zijn hoogwaardige huisvesting van bedrijven en inwonenden, de aanwezigheid van benodigde voorzieningen en goede bereikbaarheid van en in de grootstedelijke regio's cruciaal (zie ook OESO-studie 2010).

5.1 Noord- en zuidvleugel

De Randstad bestaat uit twee met elkaar verbonden stedelijke netwerken met een eigen economische dynamiek, de noordvleugel en zuidvleugel van de Randstad. Zowel de interne samenhang en eigen dynamiek van beide gebieden als de verbindingen tussen de noord- en zuidvleugel zijn van groot belang. Voorbeelden zijn de economische relatie tussen de

Schipholregio en het zeehavencomplex van Rotterdam en de toenemende samenwerking tussen de zeehavens van Rotterdam en Amsterdam.⁶

In de economische visie van het kabinet op de noordvleugel van de Randstad (*Visie op de Noordvleugel*)⁷ wordt de dynamiek en samenhang binnen de noordvleugel-economie beschreven. Deze samenhang is in het bijzonder te danken aan de verbindingen die tussen de verschillende stedelijke en economische kernen in de noordvleugel bestaan.

Evenmin als de economische grenzen van de Randstad zijn die van de noordvleugel vastgelegd. De economische dynamiek in en van het gebied is zodanig dat het weinig zinvol is om tot een geografisch omliggende gebiedsafbakening te komen. Beter is om het gebied ‘af te bakenen’ aan de hand van de samenhang die verschillende steden en gebieden binnen de noordvleugel in economisch opzicht vertonen, zoals de gemeenschappelijke oriëntatie op (groot)handel en financieel en zakelijke dienstverlening. Onder de noordvleugel van de Randstad wordt verstaan het samenhangende stedelijke netwerk van het Noordzeekanaalgebied tot en met de provincie Utrecht, met inbegrip van Almere en met als belangrijkste kernen de steden Amsterdam en Utrecht en de luchthaven Schiphol.

Gelet op de economische sterktes, maar ook de opgaven, die de regio’s Amsterdam en Utrecht gemeen hebben, verdient juist ook het versterken van de samenwerking en samenhang tussen deze twee kernen in de noordvleugel bijzondere aandacht. Dit is van belang voor de ontwikkeling van beide steden, maar vooral ook voor de internationale concurrentiepositie van de noordvleugel en de Nederlandse economie als geheel.

Evenals in de noordvleugel ligt het zwaartepunt in de zuidvleugel bij handel en transport en commerciële diensten, waarbij de zuidvleugel zich in vergelijkend perspectief sterker kenmerkt door industrie en landbouw. Dit is het gevolg van de haven van Rotterdam en de glastuinbouw in de regio. Meer in het algemeen kan de economische synergie in de regio worden versterkt. De Rotterdamse en Haagse regio zijn economisch vrij gespecialiseerd. Integratie van de beide regio’s kan bijdragen aan dwarsverbindingen tussen gespecialiseerde clusters waardoor deze sterker en innovatiever worden. Speerpunten liggen bij de Rotterdamse *Mainport*, het Delftse kenniscluster, Den Haag *Legal Capital* en de *Greenport*. De clusters profiteren ook van de aantrekkingskracht van de metropool op kenniswerkers, een beter werkende arbeidsmarkt, draagvlak voor topvoorzieningen en mogelijkheden om bedrijven in verschillende stadia van hun levenscyclus te accommoderen⁸. Het is in het belang van de gehele regio om in de concurrentiestrijd om investeringen, om groei en om werkgelegenheid de krachten te bundelen. De Rotterdamse en Haagse regio zijn in veel opzichten complementair aan elkaar, en kunnen hun economische positie versterken door hun massa en specialisaties te combineren en daarmee een aantrekkelijker te worden voor bedrijven, bewoners en toeristen. Het belang van de verbinding met de omliggende regio’s, zoals de regio Drechtsteden, de regio Gouda en de regio Holland-Rijnland is daarbij evident.

De economische samenwerking op de as van Rotterdam via Breda/West-Brabant en Zeeland naar Antwerpen neemt toe vanwege de steeds sterkere onderlinge vervlechting op sterke sectoren als havenontwikkeling, logistiek, chemie, *biobased economy* en *maintenance*. Zo schetst de ontwerp-Havenvisie 2030 van het Havenbedrijf Rotterdam het belang van een toenemende samenwerking op logistiek en industrieel vlak met de haven van Antwerpen. De economische samenwerking moet in breder verband worden opgepakt om gezamenlijk een sterkere positie in de mondiale concurrentie te kunnen innemen. Ook in het overleg van minister-president Rutte met zijn Vlaamse ambtgenoot Peeters van juli

⁶ Deze en onderstaande passages over de noordvleugel zijn afkomstig uit de *Visie op de Noordvleugel* (MinEL&I, 2011). De Visie op de Noordvleugel wordt als onderdeel van de Bedrijfslevenbrief voor Prinsjesdag door het kabinet aan de Tweede Kamer gestuurd.

⁷ In juli 2009 is de economische visie op de langetermijnontwikkeling van mainport Rotterdam aan Tweede Kamer gezonden, onlangs geconcretiseerd in de havenvisie van het havenbedrijf Rotterdam.

⁸ Uit: Tordoir, 2011

2011 is dit onderwerp uitvoerig besproken. Daar is onder andere afgesproken om de grensoverschrijdende Zuidwestelijke Delta naar buiten toe als één conglomeraat te positioneren en om gezamenlijke buitenlandse missies te ondernemen. Binnen Nederland vervlechten de economische clusters van de zuidvleugel, West-Brabant en Zeeland zich ook steeds meer. Als gevolg daarvan vindt bijvoorbeeld bestuurlijk overleg plaats tussen Rotterdam, de Drechtsteden en West-Brabant in het zogenaamde Deltri-verband.

In de visie Brainport 2020 staat beschreven hoe de regio Zuidoost-Nederland kan uitgroeien tot een toptechnologieregio van wereldformaat. Brainport 2020 vormt een integrale en samenhangende visie en bijbehorende uitvoeringsagenda die beschrijft welke maatregelen op het terrein van onderwijs- en arbeidsmarkt, kennis en innovatie, vestigingsklimaat en ruimtelijke ontwikkeling genomen dienen te worden om deze ambitie waar te maken. Deze maatregelen vragen soms een inspanning van bedrijfsleven, soms van kennisinstellingen en soms van een decentrale overheid of van het Rijk. Vaker nog gaat het om het samenspel van deze actoren. In nagenoeg alle gevallen sluiten de voorgestelde maatregelen aan bij de nationale topsectorenaanpak. Het is om die reden dat de kabinetsreactie op deze visie onderdeel vormt van de Bedrijfslevenbrief.

5.2 Het bestuur in de Randstad

De economische ontwikkeling op de vleugels van de Randstad wordt niet bepaald door de bestuurlijke inrichting, maar behoeft wel een adequaat bestuurlijk kader om niet gehinderd en geremd te worden. Besturen in de Randstad spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van economische groei, door ruimte te bieden aan ondernemerszin en de samenhang tussen de economische sectoren te versterken. Tal van studies (o.a. OESO, Advies Commissie Versterking Randstad/Kok, commissie-Elverding) wijzen erop dat op dit punt verandering geboden is. Het bestuur in de Randstad is te versnipperd en is daarmee verworden tot een remmende kracht voor economische dynamiek. De bestuurlijke inrichting van de Randstad behoeft daarom aparte aandacht.

Uiteindelijk moeten de maatschappelijke vraagstukken binnen de Randstad met samenhangende en daadkrachtige besluitvorming en uitvoering aangepakt en opgelost worden. De realisering van een infrastructuurautoriteit op de vleugels van de Randstad, intensieve en niet-vrijblijvende samenwerking tussen de gemeenten onderling en met de provincies en opschaling van provincies in de Randstad zijn hierbij noodzakelijk en onontkoombaar. Het kabinet kiest daarbij voor een aanpak die aansluit bij reeds aanwezige dynamiek en zich bij voorrang richt op de meest urgente knelpunten.

5.2.1 Versterking van de samenwerking in de metropolyne gebieden

Om de maatschappelijke ontwikkeling in de Randstad te ondersteunen is een samenhangende aanpak nodig van opgaven op bijvoorbeeld het terrein van mobiliteit, onderwijs en innovatie, economie, ruimtelijke ordening natuur en cultuur. Gegeven de rol en de bevoegdheden van de provincie op het ruimtelijk fysieke domein en de kracht en dynamiek in de gemeenten zullen provincie en gemeenten in de Randstad daarbij tot een gezamenlijke werkwijze moeten komen.

Voor wat de **zuidvleugel** betreft concentreert de samenwerking zich thans rond de metropoolvorming welke Den Haag en Rotterdam voor ogen staat. Het kabinet ondersteunt deze ontwikkeling met dien verstande dat de inhoudelijke richting van deze samenwerking moet passen in een gezamenlijk commitment van gemeenten en provincie voor de ontwikkeling van de gehele zuidvleugel. Gemeenten en provincie moeten hierbij op gelijkwaardige wijze inbreng hebben. Van belang is dat de gemeenten en de provincie in de zuidvleugel concrete doelen en resultaten van de samenwerking benoemen en zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de realisering daarvan. De vorming van de metropoolregio op basis van de Wgr kan dan worden gezien als logische stap om de gezamenlijke visie op de economische ontwikkeling van de zuidvleugel nader te specificeren en uit te voeren voor het gebied dat thans wordt gevormd door de stadsregio Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. De metropoolregio Rotterdam-Den Haag biedt dan op korte termijn veel perspectief om gezamenlijke afstemming van besluitvorming en

bestuurlijke slagvaardigheid te realiseren. Het kabinet verwelkomt en ondersteunt deze ontwikkelingen en zal waar nodig deze nog verder stimuleren.

De samenwerking in de **noordvleugel** is vooralsnog minder ver ontwikkeld. Zij concentreert zich onder andere in het informele samenwerkingsverband van de Metropoolregio Amsterdam⁹ en de NV Utrecht¹⁰ waarin gemeenten en provincies vertegenwoordigd zijn. Op basis van commitment wordt gezamenlijk richting gegeven aan de ontwikkeling van de regio. Zoals het kabinet in de visie op de ontwikkeling van de bedrijvigheid in de noordvleugel heeft aangegeven, is een nauwere samenwerking zoals zich thans ontwikkelt tussen Den Haag en Rotterdam wenselijk tussen Amsterdam, Almere en Utrecht. Op dit moment hebben deze steden nog geen eenduidige keuze voor elkaar uitgesproken, zoals in de zuidvleugel het geval is. In economisch opzicht zijn de steden binnen de noordvleugel sterk met elkaar verbonden. Gegeven deze economische verbinding zal de samenwerking tussen de stedelijke gebieden van Amsterdam, Utrecht en Almere op de genoemde terreinen zich verder moeten ontwikkelen en is het wenselijk dat deze samenwerking een solide basis krijgt. Betrokkenheid van de provincies is van belang vanwege hun verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het stedelijke gebied in relatie tot de rest van de provincies. De Metropoolregio Amsterdam kan als model vertrekpunt zijn voor de beoogde brede samenwerking tussen provincies en gemeenten.

Gezamenlijk commitment voor de ontwikkeling van noord- en zuidvleugel met concrete doelen en resultaten zal leiden tot minder bestuurlijke drukte. Besluitvorming en uitvoering worden gestuurd door de gezamenlijke visie waardoor minder overleg nodig is. Ook het aantal bestuurders dat per opgave betrokken is zal worden beperkt ('je doet alleen mee als je betrokken bent bij de betreffende opgave').

Het kabinet verwacht dat gemeenten en provincies zelf de komende tijd nader invulling zullen geven aan de samenwerking. Die zou niet moeten leiden tot institutionalisering en het scheppen van een nieuwe bestuurslaag. De bestaande regelgeving, met name de Wgr, bieden voldoende mogelijkheden voor de steden en de provincies om zelf op korte termijn invulling te geven aan de gedifferentieerde vormen van samenwerking. De steden en de provincies in de Noordvleugel en in de Zuidvleugel moeten voor 1 januari 2012 een concreet voorstel doen voor de invulling van de samenwerking en het tijdpad waarbinnen dit gerealiseerd zal worden. Voor de zuidvleugel hebben de betrokkenen inmiddels zeven pijlers benoemd voor de vorming van de metropool op basis van de Wgr, deze dienen zij de komende tijd te concretiseren. Voor het kabinet vormen de bedrijfslevenbrief (met name de visie op de noordvleugel), de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, en de onderhavige visie daarvoor de uitgangspunten.

Het is voorstellbaar dat er voor de verschillende opgaven gedifferentieerde maar solide vormen van samenwerking bij de besluitvorming en uitvoering ontstaan, met elkaar verbonden door een gezamenlijke visie op de economische ontwikkeling. De infrastructuurautoriteiten, waarover hieronder meer, vormen een eerste invulling daarvan en kunnen als inspirerend voorbeeld dienen voor samenwerking op andere terreinen.

5.2.2 Opschaling van het provinciale bestuur

Krachtige steden hebben baat bij krachtige provincies en omgekeerd. Steden en provincies moeten niet vanuit concurrentie maar vanuit complementariteit werken aan de versterking van de economie. Ieder heeft daarbij zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Met scherpere

⁹ De metropoolregio Amsterdam overleg is een overleg van lokale en regionale overheden in de noordelijke deel van de Randstad. Deelnemers zijn de gemeenten Aalsmeer, Almere, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Beverwijk, Blaricum, Bloemendaal, Bussum, Diemen, Edam-Volendam, Haarlem, Haarlemmerliede-Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Heemskerk, Heemstede, Hilversum, Huizen, Landsmeer, Laren, Lelystad, Muiden, Naarden, Oostzaan, Ouder-Amstel, Purmerend, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, Waterland, Weesp, Wijdemeren, Wormerland, Zaanstad, Zandvoort, Zeevang, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Stadsregio Amsterdam.

¹⁰ De NV Utrecht beslaat de provincie Utrecht en de grote gemeenten met hun omliggende gewesten in het bundelingsgebied, te weten Utrecht, Amersfoort, Hilversum en het Bestuur Regio Utrecht, de Regio Amersfoort en het gewest Gooi en Vechtstreek.

profielen voor gemeenten en provincies wil het kabinet hier mede aan bijdragen. Naast de gemeenten zelf is het de provincie die verantwoordelijk is voor de stedelijke ontwikkeling in relatie tot de rest van de provincie. Alleen indien de gemeenten en provincie actief samenwerken vanuit een gemeenschappelijke visie op de ontwikkeling van het gebied kan in complementariteit een optimale economische groei worden gerealiseerd.

De ontwikkeling in de noordvleugel van de Randstad wordt gecompliceerd doordat het gebied delen van drie provincies beslaat. Voor een goed evenwicht tussen de ontwikkeling in de stedendriehoek Amsterdam-Almere-Utrecht is het van belang dat de provincies in de noordvleugel kunnen optreden als één partij ten opzichte van de gemeenten. Het kabinet is van oordeel dat eenduidig optreden alleen duurzaam te realiseren is met één provinciaal bestuur en dat daarom een fusie tussen die drie provincies nodig is. De Commissarissen van de Koningin hebben deze noodzaak zelf ook al onderkend, reden waarom zij begin februari in een brief aangaven het wenselijk te achten dat een onderzoek naar de voordelen van samengaan van de drie provincies zou moeten worden gedaan. Als eerste stap van de (Arhi-)procedure voor de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland zal het kabinet aan de betrokken provinciebesturen vragen om voor 1 januari 2012 te onderzoeken op welke wijze de provinciale samenvoeging gerealiseerd kan worden danwel hoe met andere maatregelen eenzelfde duurzame effect gerealiseerd kan worden. Het resultaat van het onderzoek moet een stappenplan zijn.

Het vraagstuk van eenduidige provinciaal optreden in de zuidvleugel van de Randstad is anders dan in de noordvleugel. Enerzijds kan worden geconstateerd dat de provincie Zuid-Holland hier zorgt voor een eenduidige provinciale verantwoordelijkheid, maar anderzijds geldt dat zeker bij een geïntensiveerde samenwerking in het stedelijke gebied in de zuidvleugel, de provinciale kracht ten opzichte van dat gebied op termijn tekort kan schieten. Aangezien de economische samenwerking op de as van Rotterdam via Breda/West-Brabant en Zeeland naar Antwerpen toeneemt is het wenselijk dat de samenwerking tussen de betrokken provincies in de Rijn-Schelde delta wordt geïntensiveerd. Hiermee kan de kracht van de provincie worden versterkt.

5.2.3 Een infrastructuurautoriteit in de noord- in de zuidvleugel

In het bijzonder is het verbeteren van de regionale mobiliteit een urgente opgave. Met de investeringen in de hoofdwegen en in het openbaar vervoer per spoor zal een belangrijke verbetering van de bereikbaarheid van en tussen de grote stedelijke kernen van de Randstad worden gerealiseerd. Een cruciale factor bij de economische ontwikkeling is daarnaast een goed functionerend regionaal vervoerssysteem (openbaar vervoer en wegen). Het kabinet wil dit met voorrang realiseren door de totstandkoming van een infrastructuurautoriteit in de noordvleugel en in de zuidvleugel van de Randstad.

In en rond de grote steden van de Randstad (centrumstad en omliggende gemeenten) moeten vervoer en infrastructuur in samenhang worden verzorgd. Met het vervallen van de mogelijkheid van de plusregio's moet voor de verkeer- en vervoertaken een andere vorm van samenwerking ontstaan op basis van een regeling tussen provincies en gemeenten op basis van de Wgr. Provincies en gemeenten dienen bevoegdheden en financiële middelen in te brengen en gezamenlijk besluitvorming voor te bereiden, zodat vanuit één centraal punt de aansturing van de stadsgewestelijke mobiliteit wordt verzorgd. Alleen zó kan in de beide vleugels een samenhangend en een op majeure verkeersstromen toegerust mobiliteitssysteem zich gaan ontwikkelen.

De infrastructuurautoriteit in de noordvleugel dient zorg te dragen voor een samenhangend vervoerssysteem in en rondom Amsterdam, Almere en Utrecht en het daartussen liggende gebied. Het precieze werkgebied van de infrastructuurautoriteit in de noordvleugel is nog niet op voorhand aan te duiden. Enerzijds is er de vervoerssamenhang tussen de steden die grotendeels via het hoofdwegennet en het spoor wordt bediend en de aparte vervoersmarkten rondom Amsterdam en Utrecht, met elk hun eigen dynamiek. Anderzijds is het wenselijk dat op het brede economische terrein de samenwerking tussen Amsterdam, Almere en Utrecht wordt versterkt en is vanuit bestuurlijke consistentie een

infrastructuurautoriteit voor dit hele gebied logisch. Samen met de betrokken gemeenten en provincies zal dit worden uitgewerkt. De infrastructuurautoriteit ‘zuidvleugel’ beslaat het gebied van de huidige stadsregio’s Haaglanden en Rotterdam en wordt hiermee het eerste motorblok van de samenwerking binnen de metropool.

In de infrastructuurautoriteit werken gemeenten en provincies samen aan openbaar vervoer, investeringen in wegen en OV en verkeersmanagement. De provincie zorgt bovendien voor de samenhang met het omliggende gebied en werkt vanuit de brede provinciale verantwoordelijkheid mee aan de verbetering van de bereikbaarheid van de steden. Belangrijk bestuurlijk winstpunt zal zijn dat door deze samenwerking, gericht op efficiënte en gecoördineerde uitvoering van operationele verkeer- en vervoertaken de gezamenlijke besliskracht van gemeenten en provincies in die regio zal toenemen.

De infrastructuurautoriteiten moeten operationeel zijn per 1 januari 2013, wanneer de afschaffing van de Wgr-plus-regio’s wordt geëffectueerd. Met de partijen in de noordvleugel en de zuidvleugel worden hierover ten spoedigste afspraken gemaakt, zodat de gewenste samenwerking in een infrastructuurautoriteit tijdig tot stand komt. De minister van Infrastructuur en Milieu zal binnenkort over de invulling van de infrastructuurautoriteiten van Noordvleugel en Zuidvleugel een brief uitbrengen.

Ter ondersteuning van het functioneren van de infrastructuurautoriteiten zullen na de decentralisatie van de BDU Verkeer en Vervoer, de betrokken financiële middelen ten goede komen aan de infrastructuurautoriteiten. De infrastructuurautoriteiten zullen moeten kunnen beschikken over de middelen die thans ook voor het betreffende werkingsgebied beschikbaar zijn¹¹.

6. Conclusie

Zoals beschreven zijn bestuur en bestuurlijke inrichting geen vast gegeven, maar een voortdurende reactie op nieuwe taken, gebleken knelpunten en de voortdurend veranderende maatschappelijke schaal en dynamiek. Dankzij die voortdurende reacties op veranderingen wordt steeds gewijzigd en toegevoegd aan bestaande bestuurlijke structuren, waardoor de oorspronkelijke opzet en structuur steeds verder zijn verdwenen achter nieuwe lagen van veranderingen. Het binnenlands bestuur heeft echter een cruciale rol waar te maken in het verbinden van de tegenstellingen die veranderingen met zich meebrengen: zekerheid geven en verandering scheppen, bescherming bieden en zonodig dwang en doorzettingsmacht gebruiken, belangen verdelen en samenwerking mogelijk maken. Juist in deze tijden van financieel-economische crisis is het noodzakelijk dat de overheid deze rol efficiënt en effectief oppakt. Het kabinet zet daarom in op een compacte overheid die ruimte biedt aan burgers, met minder regels en betere dienstverlening, optimaal informatiegebruik, efficiënte en slimme bedrijfsvoering, een flexibele arbeidsorganisatie en een doelmatige verdeling van de overheidstaak. Een compacte overheid vergt een doelmatige verdeling van taken tussen bestuursorganen en onderlinge samenwerking en samenhang daartussen, zodat het overheidsbestuur naar de burger als een herkenbare eenheid optreedt. Een bestuurlijke inrichting kortom die ordening en houvast biedt, die aansluit bij de economische en sociale dynamiek, die slagvaardig opereren mogelijk maakt, en die tegelijk mensen en gemeenschappen tot hun recht laat komen,

Het kabinet constateert in deze visie op bestuur en bestuurlijke inrichting dat er geen behoeftte is aan een bestuurlijke blauwdruk of grootscheepse verbouwing van het huis van Thorbecke. De basisstructuur van het bestuur, zoals vastgelegd in de Grondwet, is goed bruikbaar. Het kabinet gaat dus uit van de drie bestuurslagen van algemeen bestuur en de

¹¹ De beschikbare middelen worden de komende jaren beïnvloed door de reeds ingeplande kortingen op de BDU.

waterschappen als laag van functioneel bestuur. Voor het overige moet het bestuurlijke netwerk in Nederland worden vereenvoudigd. Daarom hanteert het kabinet de principes 'maximaal twee bestuurslagen per onderwerp' en 'je gaat erover of niet'. Die principes past het kabinet concreet toe door heldere profielen voor de bestuurslagen te hanteren, door taken te decentraliseren en helder te beleggen, en door deelgemeenten en de Wgr-plus af te schaffen. Bovendien beziet het kabinet de bestuurlijke laag van de EU op basis van het subsidiariteitsprincipe, wat bijdraagt aan minder bestuurlijke lasten. Voor de Randstad kiest het kabinet een aparte, pragmatische aanpak: verbetering van samenwerking in de noordvleugel en zuidvleugel met bijzondere aandacht voor het mobiliteitsvraagstuk.

Het kabinet past de bestuurlijke inrichting van Nederland concreet als volgt aan:

- **De overheid compact maken** –niet alleen bij het Rijk, maar ook bij medeoverheden. Het gaat daarbij zowel om de omvang als het functioneren van de overheid.
- **De bestuurlijke inrichting versoberen en de omvang van bestuursorganen beperken.** Het netwerk van bestuurlijke relaties moet worden vereenvoudigd en het aantal knooppunten beperkt. Uitgangspunt is een bestuurlijke inrichting die bestaat uit twee niveaus van algemeen bestuur naast het Rijk. Daartoe wordt de wettelijke regeling van deelgemeenteraden en van de WGR-plus ingetrokken. Het kabinet komt met een voorstel om de waterschapsbestuurders indirect door gemeenteraden te laten verkiezen. Daarnaast kan bij overheden het aantal bestuurders fors worden verminderd.
- **Duidelijke profielen van bestuurslagen hanteren.** In het kader van het streven naar een compacte en slagvaardige overheid is het zinvol om de samenhang tussen het handelen van verschillende bestuursorganen te versterken. Dat doet het kabinet door de verschillende soorten van bestuur een duidelijker profiel te geven.
- **Taken en verantwoordelijkheden decentraliseren en helder beleggen.** Bij de verdeling van de publieke taken geldt het uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet. In dat licht wordt een groot aantal verantwoordelijkheden overgedragen aan een andere bestuurslaag. Door de decentralisatie van taken worden de profielen van de verschillende bestuurslagen versterkt.
- **Herindeling alleen van onderop tot stand laten komen.** Het kabinet ziet grootschalige herindeling niet als oplossing voor het schaalprobleem dat zich op sommige terreinen in de uitvoering van taken voordoet. Voor het kabinet blijft het uitgangspunt dat herindeling een geëigend instrument kan zijn, maar dat deze 'van onderop' tot stand komt. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling is inmiddels in de Tweede Kamer (5 oktober 2011) besproken.
- **De samenwerkingspraktijk en regionalisering ondersteunen.** Het kabinet wil de uitvoeringskracht van gemeenten vergroten door de huidige samenwerkingspraktijk versterken en verbeteren. Naast het spoor van gemeentelijke herindeling van onderop is er een tweede spoor; verbeterde vormen van intergemeentelijke samenwerking. Op de decentralisaties rond Werken naar vermogen en Jeugdzorg dienen gemeenten met een voorstel te komen voor een landsdekkende invulling van deze intergemeentelijke uitvoering, die ingaat met ingang van de decentralisatie. Verder zal een voorstel worden gedaan om de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) te wijzigen, om de (werking van) publiekrechtelijke samenwerking te verbeteren. Daarnaast wordt bekeken of het mogelijk is om de begrotingsprocedure van gemeenschappelijke regelingen aan te passen om gemeenteraden meer greep te geven op het vaststellen van de begroting.
- **De bestuurlijke samenwerking in de Randstad versterken.** Een samenhangende aanpak van een aantal maatschappelijke opgaven bijvoorbeeld op het terrein van mobiliteit, onderwijs en innovatie, economie, ruimtelijke ordening natuur en cultuur is nodig. Het kabinet wil dat gemeenten en de provincies in de Randstad tot een gezamenlijke werkwijze moeten komen voor het verstedelijkte gebied. Het kabinet zet in op: een hechtere samenwerking tussen de gemeenten onderling en met de provincies en de opschaling van provincies in de Randstad en de realisering van een infrastructuurautoriteit op de vleugels van de Randstad. Het kabinet kiest daarbij voor een aanpak die aansluit bij reeds aanwezige dynamiek en zich bij voorrang richt op de meest urgente knelpunten.

- **Nieuwe vormen van betrokkenheid en burgerschap mogelijk maken.** Er wordt ingezet op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Het gaat dan om het vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte.
- **Meer aandacht besteden aan de gevolgen van EU-beleid voor decentrale overheden.** Het *high level network on governance*, opgericht door Nederland, wordt versterkt. Nederland zal een werkagenda voor dit netwerk presenteren, waarmee een kopgroep van lidstaten namens het *network* een dialoog voert met de Commissie over nieuwe commissievoorstellen met gevolgen voor de medeoverheden.

Met deze verbeteringen zet het kabinet stappen naar een bestuur en bestuurlijke inrichting in Nederland die bijdraagt aan het goed functioneren van de maatschappij en economie. De focus ligt in deze visie op de doelmatige verdeling van de overheidstaak. Voor een krachtige, kleine overheid is het daarnaast eveneens van belang dat we de discussie voeren over de vraag wat nu wel en niet overheidstaken zijn. Die discussie zal het kabinet de komende jaren actief voeren.



Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.
10.

Samenvatting

Rijk en medeoverheden willen met elkaar de kwaliteit van dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen handhaven en waar mogelijk verbeteren, ook in deze tijd waarin de overheidsfinanciën onder druk staan. Daarbij is de in de Bestuurlijke Regiegroep dienstverlening en e-overheid vastgestelde gemeenschappelijke visie op dienstverlening de stip op de horizon. In deze visie wordt de ambitie geformuleerd dat de verschillende overheden zodanig samenwerken bij hun dienstverlening dat zij door burger en bedrijf als één overheid worden waargenomen. Ook zijn daarin als uitgangspunten geformuleerd dat de overheid efficiënt werkt, zorgt voor snelle en zekere dienstverlening, de vraag van de gebruiker centraal stelt, bekende gegevens niet opnieuw vraagt en transparant is. Dit leidt tot een compacte overheid: die efficiënt werkt, zo dicht mogelijk bij burgers en bedrijven staat en die een bijdrage levert aan het goed uit kunnen voeren van de decentralisaties.

Rijk en medeoverheden zijn ervan overtuigd dat digitaal zaken doen met de overheid een belangrijk middel is om dit mogelijk te maken. Het streven is dat de dienstverlening en informatieuitwisseling van de overheid met burgers en bedrijven, waar mogelijk, via de digitale weg loopt, en dat andere kanalen zoals balie, telefoon en post hieraan ondersteunend zijn. Daar waar het elektronische kanaal niet voldoende of onwenselijk is, en persoonlijk contact met de overheid noodzakelijk of bevorderlijk is voor de kwaliteit van de dienstverlening, maken overheidsorganisaties persoonlijk contact met burgers, bedrijven en instellingen mogelijk.

Om uitvoering te geven aan de overheidsbrede visie op dienstverlening, wordt voortgebouwd op het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) waarin de basisinfrastructuur voor de elektronische dienstverlening is ontwikkeld. Dit betekent dat de implementatieagenda voor de komende periode, tot 2015, bestaat uit:

- Afronden en opleveren van de voorzieningen voor zover dit gaat om eerder afgesproken functionaliteiten. Geen verdere ontwikkeling tenzij dit nodig is voor de realisatie van de visie op dienstverlening en dit door de vragende partij wordt gefinancierd.
- In beheer brengen van de basisvoorzieningen tot een overheidsbrede, toekomstbestendige informatie-infrastructuur.
- Grootchalige implementatie van de basisvoorzieningen. Er wordt een implementatie-programma NUP ingericht, om de invoering van de elektronische overheid in gemeenten te bespoedigen. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie en worden hierbij vanuit de eigen behoefté gefaciliteerd. Over de financiering van dit programma is afgesproken dat gemeenten zelf de gemeentespecifieke kosten dragen en dat het Rijk bijdraagt aan de generieke kosten. De gemeenten worden in de door hen te maken kosten gefaciliteerd door middel van voorfinanciering uit het gemeentefonds. De opzet van het implementatie-programma is niet vrijblijvend, maar gekoppeld aan resultaatverplichtingen. De transparante monitoring van de voortgang zal binnen het programma zodanig ingericht worden dat dit zo min mogelijk administratieve lasten voor gemeenten oplevert en anderzijds voldoende inzicht biedt in de voortgang en de risico's daarbij. Dit programma wordt ondergebracht binnen governancestructuur op de e-overheid.

Deze agenda wordt in de volgende deelonderwerpen vormgegeven:

1. De front office van de e-overheid voor burgers
2. De front office van de e-overheid voor bedrijven (valt niet onder de Bestuurlijke Regiegroep)
3. Het stelsel van basisregistraties
4. Implementatieondersteuning voor gemeenten: operatie NUP

Met de uitvoering van deze overheidsbrede implementatieagenda dienstverlening en e-overheid, kortweg i-NUP, wordt ook bijgedragen aan de doelstellingen die door de Europese Commissie in het eGovernment Actieplan zijn geformuleerd.

De aanbevelingen uit de eind 2009 gehouden Gateway-review NUP zijn grotendeels opgevolgd en hebben geleid tot een versterking van de regievoering door de vorming van een dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep en door twee programmaraden en een klankbordgroep bedrijven centraal te positioneren. Deze governance wordt voor het vervolg gehandhaafd.

Inleiding: Waar staan we nu en hoe verder?

Het NUP¹ was het uitvoeringsprogramma voor de jaren 2009 en 2010, dat voortbouwde op de verklaring “Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid”². Het gaat hierbij om de ontwikkeling en implementatie van een set geprioriteerde basisvoorzieningen die samen de randvoorwaarden zijn voor goed elektronisch verkeer tussen overheid en burger. De commissie Wallage/Postma³ heeft in haar rapport *Het uur van de waarheid* de aanzet gegeven tot het NUP en de keuze voor de negentien bouwstenen.

Eind 2009 is het NUP, halverwege de looptijd, met de Gateway methodiek gereviewd. De aanbevelingen van de Gateway zijn op hoofdlijnen onderschreven en omgezet in maatregelen, die in een brief van 30 maart 2010 aan de Tweede Kamer zijn gemeld⁴. Eind 2010 is de balans opgemaakt van de met het NUP bereikte resultaten (bijlage 1). Vastgesteld werd dat de basisvoorzieningen grotendeels door het Rijk zijn ontwikkeld, maar nog niet grootschalig zijn geïmplementeerd en gebruikt in de bedrijfsprocessen van de overheidsorganisaties die de diensten aan burgers en bedrijven verlenen.

Wat is de agenda voor de komende periode?

Rijk en mede-overheden willen met elkaar de kwaliteit van dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen handhaven en waar mogelijk verbeteren, ook in deze tijd waarin de overheidsfinanciën onder druk staan. Gebruik van de basisvoorzieningen van de e-overheid is hiervoor onmisbaar. De overheid, zowel Rijk als medeoverheden kan de kwaliteit van de dienstverlening alleen handhaven en verbeteren, door digitalisering van diensten en processen. Dat is goedkoper, kan met minder mensen en draagt zo bij aan de compacte overheid.

Bij de implementatie hiervan zullen VNG, Manifestgroep en Rijk een voortrekkersrol op zich nemen. De VNG en Rijk hebben gehoor gegeven aan de aansporing in de Gateway-review⁵ om gezamenlijk de as van het goede te vormen. Samen met de Manifestgroep is een dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid gevormd. Hiermee hebben deze partijen uiting gegeven aan hun commitment aan het NUP en aan hun wens om de uitvoering ervan te versterken. De andere medeoverheden, provincies en waterschappen, hebben aangegeven zich aan te sluiten bij de door deze drie partijen ontwikkelde aanpak voor het vervolg. Formele bestuurlijke besluitvorming blijft plaatsvinden in de Bestuurlijke Regiegroep dienstverlening en e-overheid.

¹ Nationaal UitvoeringsProgramma Dienstverlening en e-overheid “burger en bedrijf centraal”, behorend bij de verklaring d.d. 1 december 2008 vastgesteld bij gelegenheid van het Bestuurlijk Overleg van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen over de realisatie van het NUP.

² Verklaring “Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid” Kamerstukken 2007-2008, 29 362, nr. 137.

³ Eindrapport commissie Postma/Wallage, “Het uur van de waarheid”, 2007.

⁴ Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 29 362, nr 163

⁵ Wederzijdse gijzeling in machtelosheid, of de As van het goede? Rapportage NUP-review 10 december 2009.

Doelstelling is uitvoering te geven aan de in 2010 door de Bestuurlijke Regiegroep vastgestelde, overheidsbrede visie op dienstverlening (zie bijlage 2). In de visie is de ambitie op gebied van dienstverlening van de gezamenlijke overheden vastgelegd voor de periode tot 2020. De ambitie verwoordt zes uitgangspunten waaraan de dienstverlening moet voldoen:

1. *de vraag van burgers, bedrijven en instellingen staat centraal*
2. *burgers, bedrijven en instellingen moeten hun zaken snel en zeker kunnen regelen.*
3. *de overheid valt burgers, bedrijven en instellingen niet lastig met de verschillen tussen hun organisaties, maar opereert als één overheid.*
4. *de overheid stelt geen overbodige vragen. Informatie die in basisregistraties is opgenomen en informatie die binnen de eigen organisatie beschikbaar is, wordt niet nogmaals gevraagd.*
5. *de overheid is transparant en aanspreekbaar*
6. *de overheid richt de dienstverlening zo efficiënt mogelijk in, met inachtneming van de behoeften van burgers, bedrijven en instellingen.*

Om deze beleidsdoelen te bereiken is het zaak om verder te gaan op het ingeslagen pad van implementatie van de NUP basisvoorzieningen zodat deze op grote schaal door alle overheidsorganisaties gebruikt gaan worden. Grootchalig gebruik door alle overheidsorganisaties is noodzakelijk. De overheid kan de kwaliteit van de dienstverlening niet handhaven, laat staan verbeteren, zolang efficiëntere digitale werkwijzen niet breed zijn geïmplementeerd. Dat er aanzienlijke besparingen te behalen zijn is gebleken uit de door het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) uitgevoerde batenanalyse en de daarop gehouden contra-expertise⁶. KING heeft de structurele baten van het NUP ingeschatt op € 123 mln. per jaar voor het rijk (inclusief Zelfstandige Bestuursorganen) en € 215 mln. per jaar voor gemeenten.

Voor de komende periode zal de focus verlegd worden van ontwikkeling van voorzieningen naar implementatie en gebruik. Het streven daarbij is dat de dienstverlening van de overheid aan burger, bedrijf en instellingen, waar mogelijk, via het digitale kanaal loopt. Daar waar het elektronische kanaal niet voldoende of onwenselijk is, en persoonlijk contact met de overheid noodzakelijk of bevorderlijk voor de kwaliteit van de dienstverlening, maken overheidsorganisaties persoonlijk contact met burgers, bedrijven en instellingen mogelijk.

Dit betekent dat de agenda voor de komende periode, tot 2015, bestaat uit:

- Afronden en opleveren van de voorzieningen voor zover dit gaat om eerder afgesproken functionaliteiten. Geen verdere ontwikkeling tenzij dit nodig is voor de realisatie van de visie op dienstverlening en dit door de vragende partij wordt gefinancierd.
- In beheer brengen van de basisvoorzieningen tot een overheidsbrede, toekomst-bestendige informatie-infrastructuur.
- Grootchalige implementatie van de basisvoorzieningen bij alle overheden.⁷

Deze agenda is uitgewerkt in concrete resultaatverplichtingen, ontleend aan het NUP, voor aansluiting op en gebruik van de bouwstenen door gemeenten voor de periode tot 2015. De geformuleerde resultaatverplichtingen (bijlage 4) zijn toegespist op gemeenten in het kader van de in te richten implementatieondersteuning, maar zijn ook voor andere overheden richtinggevend. De Manifestgroep had al een eerste versie die van een aanluitagenda van de manifestpartijen opgesteld en zal deze aanscherpen en actualiseren, met het voor gemeente geformuleerde ambitieniveau als uitgangspunt. Deze agenda zal in de programma raden en de klankbordgroep bedrijven ingebracht worden.

Uitgangspunt zijn de bouwstenen die volgens het instellingsbesluit behoren tot het domein van de beide programmaraden en de klankbordgroep bedrijven. In de programmaraden wordt vastgesteld of een bouwsteen gereed is voor aansluiting en

⁶ Implementatie NUP, de baten in beeld, KING, Den Haag 29 oktober 2010; Contra-expertise implementatie NUP, Atos Origin februari 2011

⁷ Het gaat hierbij om de voorzieningen die conform het instellingsbesluit onder de verantwoordelijkheid van de programmaraden en klankbordgroep vallen. Dit zijn behalve de oorspronkelijke NUP bouwstenen, ook vijf in het NUP niet genoemde basisregistraties, zodat alle 13 basisregistraties hieronder vallen. Zie bijlage 3 voor het volledige overzicht.

wordt vastgelegd op welke versie van de bouwsteen de resultatafspraak betrekking heeft. Daarbij wordt ook aangegeven wat onder “aansluiting” wordt verstaan. Voor de basisregistraties gaat het dan om de wettelijk vastgelegde datum voor aansluiting en gebruik zoals opgenomen in de uitvoeringsagenda stelsel van basisregistraties⁸. Voor de bouwstenen t.b.v. de dienstverlening aan bedrijven worden de standaarden vastgesteld door het College Standaardisatie. De in bijlage 4 opgenomen resultaat-verplichtingen voor aansluiting en gebruik impliceren dat deze voorzieningen minimaal een halfjaar voor de aansluitdatum, maar uiterlijk medio 2013 gereed zijn en, in de ogen van de beoogd gebruikers, geschikt bevonden voor gebruik. Het tijdig realiseren van de voorzieningen is de verplichting waaraan het Rijk zich commiteert. Wanneer dit niet gebeurd is, vervalt de betreffende resultaat verplichting. de releasekalender zal door de programmaraden worden uitgewerkt.

Realisering van deze agenda draagt ook bij aan het realiseren van doelstellingen die door de Europese commissie geformuleerd zijn in het eGovernment Actieplan. Zo wordt gewerkt aan de ontwikkeling van gebruikersgerichte diensten via het concept Antwoord© en wordt met de webrichtlijnen invulling gegeven aan toegankelijkheid van informatie. Via mijnoverheid.nl (voor burgers) en ondernemersplatform (bedrijven) wordt invulling gegeven aan een platform voor gepersonaliseerde diensten. De inzage in persoonsgegevens via mijnoverheid.nl draagt bij aan vergroting van de transparantie.

Hoe wordt de agenda vormgegeven?

De agenda wordt in de volgende deelonderwerpen vormgegeven:

1. *De front office van de e-overheid voor burgers*
2. *De front office van de e-overheid voor bedrijven (valt niet onder de Bestuurlijke Regiegroep)*
3. *Het stelsel van basisregistraties*
4. *Implementatieondersteuning voor gemeenten*

Voor de verschillende onderwerpen wordt jaarlijks een jaarplan opgesteld. Hierin zal worden aangegeven hoe dit bijdraagt aan realisatie van de overheidsbrede visie op dienstverlening.

1. De front office van de e-overheid voor burgers

De doelstelling van de Programmaraad e-Overheid voor Burgers is om ultimo 2015 de front office zoals geformuleerd in de overheidsbrede visie op dienstverlening bewerkstelligd te hebben bij alle overheden. Gemeenten en manifestpartijen zullen hiervoor een aansluitkalender opstellen waaruit duidelijk wordt welke partij wanneer aansluit.

In 2011 zal de nadruk liggen op implementatie van de ontwikkelde voorzieningen.

Elke overheid heeft voor zichzelf uitgewerkt hoe dit gaat gebeuren. De verschillende overheden leggen elk een eigen focus bij ontwikkelde front office producten:

- *De gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor de gehele set aan front-office voorzieningen, maar leggen de nadruk op Antwoord©;*
- *De manifestpartijen richten zich met name op de berichtenbox van MijnOverheid;*
- *Voor de provincies ligt de eerste prioriteit bij de transparantieprojecten en de vraag-aanbodcombinaties;*
- *De waterschappen richten de pijlen op de verbijzondering van de visie op dienst-verlening voor de waterschappen en de implementatie van het omgevingsloket water (keten).*

Verder is voor de programmaraad e-overheid voor burgers de overdracht naar beheer (Logius en KING) van MijnOverheid en de voorzieningen die onder Antwoord vallen in 2011 een prioriteit.

⁸ Uitvoeringsagenda Stelsel van Basisregistraties 2010-2015. Vergaderjaar 2009-2010, Bijlage bij Kamerstuk 29362, nr. 176.

2. De front office van de e-overheid voor bedrijven

De Klankbordgroep e-Overheid voor Bedrijven stelt in 2011 en 2012 implementatie en gebruik centraal op zodanige wijze dat de gebruiker (het bedrijfsleven/de ondernemer) ook daadwerkelijk de baten voelt in de vorm van: lagere regeldruk, betere dienstverlening, minder kosten. Dit lukt alleen als de basisvoorzieningen worden gebruikt in toepassingen en diensten. De focus ligt op:

- (Door)ontwikkelen van basisvoorzieningen (ministerie van EL&I) zodat deze probleemloos op grote schaal gebruikt kunnen worden voor toepassingen en diensten. Het gaat hier om: toegang (eHerkenning), informatie en communicatie (Antwoord voor Bedrijven, berichtenbox) en de basisregistratie NHR.
- (Her)gebruik stimuleren van de basisvoorzieningen door het gebruik van de basisvoorzieningen verplicht te stellen voor overheidsdienstaanbieders (zodat alternatieve voorzieningen kunnen worden afgebouwd)
- (Door)ontwikkeling van diensten/toepassingen die gebruik maken van de basisvoorzieningen in samenhang en in interactie met de uitvoerende partijen. Deze diensten/toepassingen worden door verschillende overheidsdienstaanbieders ontwikkeld.
- Provincies focussen zich op e-Herkenning.
- (Her)gebruik van diensten door ondernemers het recht op elektronisch zakendoen te geven. In 2011 wordt daartoe door het ministerie van EL&I een verkenning gestart.

3. Het stelsel van basisregistraties

De Programmaraad Stelsel van Basisregistraties zal sturing geven aan alle processen die bijdragen aan het werkend krijgen van het stelsel in 2015.

In 2011 staan de volgende onderdelen centraal:

- het gebruik van de Gemeentelijke Basisregistratie (GBA), Basisregistratie adressen en Gebouwen (BAG) en Handelsregister (NHR) waarbij de koppeling van administratieve en geografische informatie wordt meegenomen;
- Komen tot stelselbrede afspraken over financiering van ontwikkeling, implementatie en gebruik van het stelsel en het principe van budgetfinanciering voor het gebruik uitwerken;
- Gemeenschappelijke voorzieningen afronden en het maken van bestuurlijke afspraken over gebruik;
- Voor tenminste drie concrete maatschappelijk relevante ketens het stelsel werkend krijgen;
- Detailleren en operationaliseren van de geformuleerde visie in een meerjarenperspectief.

4. Implementatieondersteuning voor gemeenten

In de Gateway op het NUP is erop gewezen dat zonder extra ondersteuning, grootschalige implementatie bij gemeenten niet van de grond komt. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie. Vanuit deze verantwoordelijkheid komt een stimuleringsimpuls via het Gemeentefonds rechtstreeks naar gemeenten waardoor gemeenten zelf het voortouw kunnen nemen. De stimuleringsimpuls helpt gemeenten bij het feit dat de kosten voor de baat uitgaan. Gemeenten kunnen zo naar eigen behoeftte, specifieke ondersteuning ‘achter de voordeur’ inkopen, waarbij het zwaartepunt valt op het tactisch/operationeel niveau en de focus is gericht op het gebruik van de voorzieningen in de processen. Gemeenten kunnen hiervoor diensten bij KING inkopen.

Aanvullend op de hier bovengenoemde stimuleringsimpuls wordt in opdracht van het dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep een generiek ondersteuningsprogramma voor alle gemeenten, onder de titel operatie NUP, ingericht. KING zal dit programma uitvoeren. De opdracht aan KING betreft:

- De ontwikkeling van een toolkit voor de implementatie, die gemeenten kunnen gebruiken om de NUP bouwstenen in hun eigen gemeente te implementeren;
- De ontwikkeling van standaarden voor de bouwstenen (ten aanzien van proces, berichtenverkeer en koppelvlakken), op het terrein van de door gemeenten geprioriteerde thema's zaakgericht werken en aansluiting op het stelsel van basisregistraties;
- De ondersteuning van gemeenten bij het gebruik van deze toolkit en standaarden
- De door de programmaren en klankbordgroep bedrijven vraaggestuurde advisering van de ten aanzien van de implementeerbaarheid, bruikbaarheid en kwaliteit van de bouwstenen

Met deze generieke ondersteuning worden algemene randvoorwaarden voor succesvolle en efficiënte implementaties vervuld. De stuurgroep Implementatieondersteuning zal op de uitvoering van het Implementatieplan sturen. De stuurgroep heeft adviesrecht t.a.v. implementatie bij gemeenten naar de Programmaraden e-Overheid voor Burgers en Stelsel van Basisregistraties en de klankbordgroep e-Overheid voor bedrijven.

Ondersteuningsprogramma niet vrijblijvend

De opzet van het ondersteuningsprogramma, dat deels door het Rijk gefinancierd wordt, is niet vrijblijvend, maar wordt gekoppeld aan resultaatverplichtingen. Aan de hand van deze verplichtingen zal eind 2012 een mid-term assesment in de vorm van een Gateway review worden uitgebracht om vast te stellen of de voortgang op de implementatie voldoende is en voortzetting van het implementatie-programma rechtvaardigt. De resultaten van deze Gatewayreview kunnen aanleiding zijn voor gemeenten en Rijk om de financiering aan KING stop te zetten, als gevolg waarvan het programma beëindigd wordt.

Voorts zullen, op basis van de resultaten van de in de volgende paragraaf uitgewerkte monitoring, waar nodig maatregelen genomen worden om te bereiken dat de nagestreefde resultaten bereikt worden.

Aan het eind van operatie NUP zal aan de hand van de geformuleerde resultaat-verplichtingen (bijlage 4) vastgesteld worden of het doel, grootschalige implementatie van de basisvoorzieningen, bereikt is. In dit verband wordt onder grootschalige implementatie verstaan dat voor iedere resultatafspraak geldt dat minimaal 80% van de gemeenten deze is nagekomen.

Aan niet nakomen van de verplichting t.a.v. de webrichtlijnen⁹ zal de consequentie verbonden worden dat via een algemene maatregel van bestuur verplichtingen aan gemeenten opgelegd worden.

Monitoring

De voortgang op de e-overheidsagenda zal vanuit 3 perspectieven gemonitord worden:

1. *Op basis van de sturing aan de hand van de ontwikkelcyclus (ontwikkelen, implementeren, gebruiken, evalueren, doorontwikkelen) zal twee keer per jaar overheidsbreed de voortgang gemonitord worden voor de programmaraden in de vorm van voortgangsrapportages. Een beknopte versie hiervan wordt gemaakt voor het dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep. In wezen gaat het hierbij om de rapportage over de voortgang van het jaarplan van de programmaaad.*
2. *Monitoring van de behaalde resultaten op gebied van de e-overheid voor bedrijven ten behoeve van de sturing van de klankbordgroep voor bedrijven.*
3. *De monitoring van de voortgang van de implementatie bij gemeenten maakt, in het verlengde van de door KING uitgevoerde o-meting, deel uit van de opdracht aan KING om het implementatie-programma uit te voeren. Deze monitoring zal transparant en openbaar zijn, bv. door een koppeling te maken met [waarstaatjegemeente.nl](#). Het verzamelen van de gegevens wordt zo ingericht dat dit zo min mogelijk administratieve lasten oplevert voor gemeenten.*

De Tweede Kamer zal eenmaal per jaar in de reguliere begrotingsen jaarverslagcyclus een rapportage over de voortgang ontvangen.

⁹ De definitieve omschrijving van de verplichting t.a.v de webrichtlijnen zal in een brief aan de Kamer worden vastgelegd op basis van een scan van de huidige situatie. De in de bijlage opgenomen omschrijving zal daar zonodig op worden aangepast.

Communicatie

De overgang naar de nieuwe fase gericht op implementatie en gebruik en de noodzaak om de regie te versterken, vragen om een vernieuwde aanpak van de communicatie. Voor de onderdelen waarvoor door de Bestuurlijke Regiegroep aan een van beide programmaraden of de stuurgroep implementatieondersteuning een opdracht is gegeven zal een samenhangende communicatiestrategie worden opgesteld. Deze bevat o.a. de volgende uitgangspunten:

1. *Er worden kaders vastgesteld en bewaakt, die het uitgangspunt vormen voor de communicatie en als doel hebben eenduidigheid in de communicatie te realiseren. Het gaat hierbij om een gemeenschappelijk ontwikkelde en gedragen set van afspraken en spelregels.*
2. *De riksbrede huisstijl voor samenwerkingsverbanden binnen de rijksoverheid, wordt toegepast voor alle communicatie-uitingen van programma's en departementen die namens de rijksoverheid communiceren over de basisinfrastructuur.*
3. *De website www.e-overheid.nl wordt gepositioneerd als dé centrale portal die toegang geeft tot alle informatie over de basisinfrastructuur.*
4. *Ambassadeurs worden waar mogelijk ingezet om de samenhang in communicatie door de bouwsteenprogramma's te stimuleren en alle partijen die betrokken zijn bij ontwikkeling en implementatie van de basisinfrastructuur te enthousiasmeren.*

Financiering i-NUP

Algemeen

De principe afspraken over de financiering uit hoofdstuk 7 van het NUP, blijven van kracht:

- *Ontwikkeling wordt bekostigd door de opdrachtgever (in het algemeen de rijksoverheid)*
- *Implementatie en aansluiting wordt bekostigd door die partij die zich aansluit (in het algemeen de gemeente, de provincie, het waterschap en/of de uitvoeringsorganisatie). Voor individuele voorzieningen kan worden afgesproken dat vanuit het Rijk een bijdrage wordt geleverd, om aansluiting te versnellen.*
- *Exploitatie en beheer (inclusief doorontwikkeling) van basisvoorzieningen wordt vanuit de begroting van het verantwoordelijke departement gefinancierd. Het departement kan voor de dekking een bijdrage van betrokken overheidspartijen (dit kunnen alle overheden zijn) vragen.*
- *Exploitatie en beheer van basisregistraties wordt vanuit de riksbegroting met eventueel een structurele overheveling van budgetten door de medeoverheden gefinancierd (budgetfinanciering)*

Financiering Ontwikkeling en beheer

Ten behoeve van de realisatie van het NUP zijn op verschillende plaatsen middelen gereserveerd. Uitgangspunt is dat het NUP hiermee van dekking is voorzien. Eventuele tegenvalters zullen worden opgevangen binnen de voor het NUP gereserveerde middelen. Voor nieuwe functionaliteiten geldt dat deze gefinancierd moeten worden door de vragende partijen.

In de Bestuurlijke Regiegroep van 3 december 2009 zijn de toen nog openstaande afspraken voor het beheer van de basisvoorzieningen uitgewerkt. Er is daarbij gebruik gemaakt van de in het NUP aangegeven mogelijkheid dat een bijdrage gevraagd wordt van betrokken overheidspartijen.

Deze afspraken blijven van kracht.

Het is zeer aannemelijk, dat vraagarticulatie vanuit de gebruikers zal leiden tot voorstellen voor doorontwikkeling, waarvoor geen budgetten zijn voorzien. De programmaraden signaleren dit in hun voortgangsrapportages en bekijken of zij dit binnen het gegeven mandaat en budget kunnen oplossen. Wanneer hiervoor op niveau van de Programmaraad geen oplossing wordt gevonden, escaleert de Programmaraad het punt naar het dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep. Besluitvorming over de financiële aspecten van bouwstenen zal twee maal per jaar gebundeld geagendeerd worden, nadat in dit in een aparte werkgroep is voorbereid. De eerste maal zal dit in het najaar van 2011 gebeuren. Zo wordt zeker gesteld dat het dagelijks bestuur en de Bestuurlijke Regiegroep hierop kunnen sturen vanuit het zicht op de samenhang van de verschillende voorzieningen.

In ieder geval zal in de Bestuurlijke Regiegroep over de volgende zaken nog overleg plaatsvinden:

- *Antwoord content: In de programmaraad Burgers loopt nog de discussie over de financiering van het beheer (planning: juni 2011).*
- *MijnOverheid: Over de financiering van het beheer na 2012 moeten nog afspraken gemaakt worden (planning: december 2011).*
- *Budgetfinanciering: Er moeten bestuurlijke afspraken gemaakt worden over de wijze waarop het afgesproken principe van budgetfinanciering voor gebruik van de basisregistraties binnen de overheid, vormgegeven wordt (planning: december 2011). Het Rijk neemt het voortouw om de besluitvorming hierover voor te bereiden.*

Financiering Ondersteuningsprogramma Implementatie bij gemeenten (Operatie NUP)

Op basis van de in het NUP gemaakte afspraken komen de kosten van aansluiting en implementatie van de basisvoorzieningen voor rekening van de partij die zich aansluit en de baten realiseert. Deze regel is van toepassing op de implementatie bij gemeenten.

Gemeenten zien zich echter voor het probleem gesteld dat zij nog niet kunnen profiteren van de baten van invoering van de basisvoorzieningen op het moment dat zij de kosten voor implementatie moeten maken. Daarom is het Rijk bereid mee te werken aan voorfinanciering van de door gemeenten te maken kosten voor implementatie.

Daarnaast is er reden is om voor gemeenten de uitzonderingsoptie die het NUP noemt te gebruiken, n.l. dat het Rijk een bijdrage kan leveren om aansluiting te versnellen. Het Rijk is bereid een bijdrage te leveren aan de implementatie bij gemeenten omdat het van belang is de baten van de e-overheid bij gemeenten zo snel mogelijk te realiseren.

Over de financiering van het ondersteuningsprogramma voor de implementatie bij gemeenten is het volgende afgesproken:

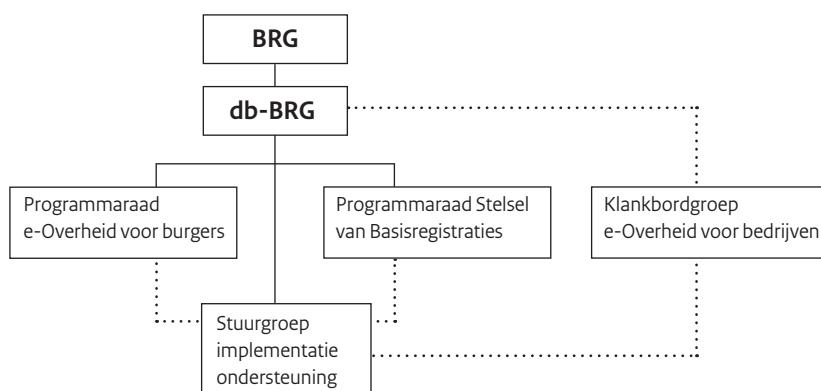
- *Het initiatief voor het inhuren van gemeentespecifieke ondersteuning ligt bij de individuele gemeenten en wordt door gemeenten zelf bekostigd. Om gemeenten hierin te faciliteren worden de hiervoor benodigde middelen (in totaal € 104 mln.) ongeoorloekt via een kasschuif in het gemeentefonds aan de gemeenten beschikbaar gesteld.*
- *De kosten voor de door KING te ontwikkelen generieke implementatieondersteuning bedragen (taakstellend) € 28 mln. Dit bedrag wordt gefinancierd door enerzijds een Rijksbijdrage van € 10 mln. en anderzijds door een uitname uit het gemeentefonds van € 18 mln., dit bedrag wordt ook meegenomen in de kasschuif. In de tabel in bijlage 5 is de financiering per jaar uitgewerkt. Door gebruik te maken van de kasschuif wordt bereikt dat gemeenten de implementatiekosten daadwerkelijk pas maken op het moment dat ook de baten gerealiseerd worden.*

Sturingsmodel ten behoeve van de samenhang in ontwikkeling en implementatie.

De n.a.v. de Gateway-review aangepaste governance zal voor i-NUP worden gehandhaafd, en de werkingsduur van het instellingsbesluit wordt tot 2015 verlengd¹⁰.

De centrale aansturing van de e-overheid voor het burgerdomein door de Bestuurlijke Regiegroep en het dagelijks bestuur daarvan en de intensieve samenwerking met de klankbordgroep e-Overheid voor bedrijven staan borg voor de samenhangende ontwikkeling van de basisvoorzieningen en implementatie daarvan.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Organogram: Interbestuurlijke governance i-NUP

De Bestuurlijke Regiegroep, onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken, is het hoogste overlegorgaan waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn. Het dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep, is door de Regiegroep gemanageerd om de dagelijkse regie te voeren op de e-overheid in Nederland en functioneert als de opdrachtgever van de programmaraden e-Overheid voor Burgers en Stelsel van Basisregistraties en de stuurgroep Implementatieondersteuning.

De programmaraden dragen zorg voor de vraaggestuurde afbouw van de basisvoorzieningen en het in beheer brengen van die voorzieningen

De delegaties in de programmaraden zijn in gezamenlijkheid opdrachtgever voor het realiseren van werkzame, samenhangende en bruikbare voorzieningen. In de programmaraden zijn de opdrachtgever, opdrachtnemer, (toekomstige) beheersorganisatie en uitvoerende organisaties en de koepels (VNG, IPO en Unie van Waterschappen) en de Manifestgroep vertegenwoordigd, onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter. De Klankbordgroep e-Overheid voor Bedrijven richt zich op de basisvoorzieningen en digitale diensten voor bedrijven. De klankbordgroep heeft een aparte status binnen het samenhangende stelsel van gremia. Er is geen sprake van opdrachtgeverschap onder aansturing van het dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep maar van een intensieve samenwerking. De wederzijdse afstemming tussen programmaraden en klankbordgroep gebeurt d.m.v. personele unies en het uitwisselen van relevante documenten zoals de jaarplannen.

De stuurgroep Implementatieondersteuning zal, onder voorzitterschap van de VNG, sturen op de ontwikkeling van de generieke implementatieondersteuning voor gemeenten. De stuurgroep Implementatieondersteuning heeft adviesrecht t.a.v. implementatie bij gemeenten naar de Programmaraden e-Overheid voor Burgers en Stelsel van Basisregistraties .

¹⁰ Besluit tot de voorlopige instelling van een dagelijks bestuur van de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid, van de Programmaraad e-Overheid voor Burgers en de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties (Instellingsbesluit Sturing e-Overheid)

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken is een programmabureau ingesteld ter ondersteuning van het dagelijks bestuur, de Bestuurlijke Regiegroep en de programmaraden.

WRR rapport iOverheid

De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid heeft 15 maart 2011 een advies aan het kabinet uitgebracht waarin wordt opgeroepen tot een herbezinning op de wijze waarop de overheid omgaat met informatie. De analyse van de WRR is dat, door de manier waarop zich de e-Overheid heeft ontwikkeld, de balans tussen enerzijds het streven van de overheid naar meer efficiency, effectiviteit en veiligheid en anderzijds de zelfbeschikking en privacy van de burger uit evenwicht is geraakt. De WRR beveelt aan om deze balans weer in evenwicht te brengen. De WRR doet daartoe de aanbeveling voor een institutionele transformatie, die drie functies bij de overheid belegt en verankert, door deze functies aan organisaties toe te vertrouwen. Het gaat om de volgende functies:

1. *De strategische functie, i.e. het waarborgen van een weloverwogen verdere ontwikkeling van de iOverheid.*
2. *De maatschappelijke functie, i.e. het versterken van de transparantie van de iOverheid voor burgers en het versterken van de accountability van de iOverheid ten opzichte van burgers die in informatienetwerken verstrikt raken.*
3. *De operationele functie, i.e. het verbeteren van de weloverwogen aansluiting tussen beleid, uitvoering, technologie, informatiestromen en netwerken. Het verbeteren van het opdrachtgeverschap van de overheid.*

Het kabinet is voornemens om na de zomer te komen met een kabinetsreactie op deze aanbevelingen. Bij de opstelling van de kabinetsreactie zal de bestaande governance voor de e-overheid zoals hierboven beschreven, betrokken worden.

Bijlage 1: Eindrapport ambtelijke regiegroep, december 2010

Samenvatting

In deze notitie staan de resultaten op een rij die met het Nationaal Uitvoerings Programma dienstverlening en e-overheid (NUP) de afgelopen twee jaar zijn bereikt. Belangrijke maatschappelijke doelstellingen zijn gerealiseerd met de voorbeeldprojecten uit het NUP: Dienstenloket, Omgevingsloket, Digitaal loket verzuim en voortijdig schoolverlaten, Regelhulp, Verwijsindex risicojongeren en Digitaal Klantdossier werk en inkomen (DKD).

De bouw en de vulling van vijf van de zeven NUP basisregistraties (GBA, NHR, BAG kadaster en topografie) is zo goed als afgerond. Voor de overige twee basisregistraties (BGT en RNI) was bij aanvang van het NUP al duidelijk dat deze niet volledig binnen de looptijd van het NUP zouden worden gerealiseerd.

In de Bestuurlijk Verklaring Betere Dienstverlening en minder administratieve lasten (april 2006) is afgesproken dat overheden in principe twee jaar na realisatie van een basisregistratie hierop aansluiten. Het is nog te vroeg om te constateren dat dit niet gehaald wordt maar het is duidelijk dat het daadwerkelijk gebruik, zoals ook door de Gateway review NUP aangegeven, nog een enorme inspanning vraagt. Dit is niet zozeer een technisch ICT project maar een ingrijpend organisatie-veranderingsproject voor de afnemers, waarbij door het grote aantal gemeenten een bijzonder positie innemen.

De bouw en het gebruik van de gemeenschappelijke voorzieningen voor informatie-uitwisseling (Digikoppeling, Digmelding en Digilevering) zijn ten opzichte van het voornemen achter gebleven. Onderdelen zoals Digikoppeling zijn wel beschikbaar maar worden nog niet door alle basisregistratiehouders en afnemers gebruikt. Breed gebruik zal ook nog moeten aantonen dat de gemaakte voorzieningen ook echt eenvoudig bruikbaar zijn voor alle betrokkenen. Afstemming van de voorzieningen op de afnemer is voor de komende kabinetperiode belegd bij de programmaraad stelsel van basisregistraties.

De bouwstenen voor elektronische toegang en authenticatie leggen de basis voor grootschalig gebruik van de beschikbare (elektronische) dienstverlening door burgers en bedrijven en de daarmee te bereiken efficiency-voordelen. DigiD is binnen de gehele overheid een steeds frequenter gebruikte authenticatie voorziening. DigiD machtigen zal in 2011 door de Belastingdienst gebruikt worden en zo onder de aandacht worden gebracht van burgers. Vanaf 1 januari 2011 wordt DigiD bedrijven vervangen door eHerkenning, dat sinds medio 2010 operationeel is voor gebruik van Business to Government en wordt gebruikt wordt bij enkele overheidsdienstverleners.

Andere voorzieningen die beschikbaar zijn, maar waarvan de implementatie nog op veel plaatsen moet plaatsvinden, zijn MijnOverheid, met o.a. een berichtenbox die door de Manifestgroep gebruikt wordt, en het 14+ netnummer waarop gemeenten bereikbaar zijn. Eind 2010 kunnen ruim 8 miljoen inwoners hun gemeente bereiken via het 14+ netnummer. Toch geldt ook hier dat de grote winst nog moet worden bereikt. Dit kan pas als de dienstverlenende organisaties zijn aangesloten op deze bouwstenen en de bouwstenen in hun werkprocessen gebruiken. Met deze verbinding met de werkprocessen is een begin gemaakt.

Naast de bovengenoemde resultaten op het gebied van de negentien bouwstenen en zes voorbeeldprojecten is ook vooruitgang geboekt in bestuurlijke context.

- Zo is een overheidsbrede visie op dienstverlening ontwikkeld;
- Zijn er afspraken over het financieel beheer van de bouwstenen gemaakt;
- Is er een uitvoeringsagenda stelsel van basisregistraties opgesteld;
- Is e-overheid op de kaart gezet als een zaak van alle overheden.

1. Resultaten: NUP voorbeeldprojecten en bouwstenen

In het NUP (Kamerstukken 2008–2009, 29 362, nr. 148) zijn afspraken gemaakt over het realiseren van negentien bouwstenen die samen de basisinfrastructuur vormen voor de realisatie van de e-overheid. De in het NUP opgenomen zes voorbeeldprojecten maken zichtbaar hoe deze basisinfrastructuur helpt bij het daadwerkelijk verbeteren van de dienstverlening en het verminderen van de administratieve lasten.

In het NUP is een einddatum vastgelegd van 31 december 2010. Hieronder staan de in de afgelopen twee jaar bereikte resultaten op een rijtje.

1.1 Voorbeeldprojecten

Belangrijke maatschappelijke doelstellingen zijn gerealiseerd met de voorbeeldprojecten uit het NUP.

Dienstenloket: Binnenen buitenlandse dienstverleners kunnen makkelijk informatie vinden en hun zaken met de overheid regelen. Het Nederlandse dienstenloket is als eerste in Europa live gegaan, en wel twee weken voor het verstrijken van de deadline, op 16 december 2009. Met ingang van 1 januari 2010 voldoen vrijwel alle gemeenten aan de eisen: aansluiting op de berichtenbox en een adequate inrichting van de bouwsteen

Samenwerkende Catalogi. (Voor de laatste dertig gemeenten die nog moeten aansluiten op SC, wordt op dit moment een traject gestart om dat in het eerste kwartaal 2011 te regelen).

Omgevingsloket: het kost burgers en bedrijven minder tijd en geld om een vergunning aan te vragen. Op de uiteindelijk ingangsdatum van de Wabo, 1 oktober 2010, waren alle gemeenten aangesloten op het Omgevingsloket online. Daarmee is het omgevingloket beschikbaar voor gebruik door burgers, wat echter nog niet is gerealiseerd is de inbedding van het waterloket in het omgevingsloket.

Digitaal loket verzuim en voortijdig schoolverlaten: Betrouwbare gegevens over schoolverzuim met minder werk voor scholen en overheden. Geheel volgens planning zijn alle betreffende scholen en gemeenten aangesloten op het systeem.

Regelhulp: Makkelijker toegang tot de informatie en voorzieningen in de zorg en sociale overheid voor gehandicapten, chronisch zieken. In totaal zijn inmiddels 318 gemeenten aangesloten en hebben ruim 12,5 miljoen inwoners toegang tot Regelhulp. Hiervan wordt goed gebruik gemaakt: begin 2010 had Regelhulp gemiddeld 13.000 unieke bezoekers per maand, de tweede helft van 2010 bijna 30.000 unieke bezoekers per maand (een unieke bezoeker kan de website meerdere keren bezoeken).

Verwijsindex Risicojongeren: Betere samenwerking in de jeugdketen door informatie-uitwisseling. Op 1 augustus 2010 trad de Verwijsindex risicojongeren in werking. Momenteel zijn zo'n 400 van de ruim 440 gemeenten in Nederland aangesloten.

Digitaal Klantdossier Werk en inkomen: Betere dienstverlening en bedrijfsvoering, geen onnodige uitvraag van gegevens in de keten voor werk en inkomen doordat de ketenpartners eenvoudig en verantwoord hun gegevens kunnen delen. Eind 2008 is de tweede fase van het DKD gestart met als motto “Doorpakken met DKD”. Fase twee voorziet in een verbreding en verdieping van het DKD voor wat betreft: uitbreiding van het gebruik, de elektronische diensten voor burgers en professionals, het aantal gegevens dat wordt ontsloten en een verbetering van de randvoorwaarden zoals het beheer en privacy beveiligingsmaatregelen.

1.2. Basisregistraties

Dankzij de basisregistraties kan het principe ‘eenmalige gegevensverstrekking, meervoudig gebruik’ gerealiseerd worden. In dit traject zijn per basisregistratie drie stappen te onderscheiden:

- bouw van een landelijke voorziening waarin de gegevens door de bronhouder worden bijgehouden;
- vullen van de voorziening door de bronhouders;
- gebruik door de afnemers.

De bouw en de vulling van vijf van de zeven NUP basisregistraties (GBA, NHR, BAG kadaster en topografie) is zo goed als afgelopen. Voor de overige twee basisregistraties (BGT en RNI) was bij aanvang van het NUP al duidelijk dat deze niet volledig binnen de

looptijd van het NUP zouden worden gerealiseerd.

In de Bestuurlijk Verklaring Betere Dienstverlening en minder administratieve lasten (april 2006) is afgesproken dat overheden in principe twee jaar na realisatie van een basisregistratie hierop aansluiten. Het is nog te vroeg om te constateren dat dit niet gehaald wordt, maar het is duidelijk dat het daadwerkelijk gebruik, zoals ook door de Gateway review NUP aangegeven, nog een enorme inspanning vraagt. Dit is niet zozeer een technisch ICT project, maar een ingrijpend veranderingsproces voor de afnemers, met name gemeenten.

GBA: Met het project ‘afrounding invoering basisregistratie personen’ heeft het agentschap BPR in het voorjaar 2010 de doelstelling behaald .Gemeenten zijn aangesloten op het GBA-V en/of het GBA netwerk. Ook is ongeveer 90% van de gemeenten en 60% van de afnemers aangesloten op de terugmeldvoorziening. Met het traject modernisering GBA worden de drie stappen (bouw, vullen en gebruiken) opnieuw doorlopen.

BAG: Het aantal gemeenten dat aangesloten is op de landelijk voorziening van de BAG is enorm gestegen: van 1 gemeente op 1 januari 2009 tot 182 gemeenten per 9 november 2010. Voor aansluiting op de landelijke voorziening BAG vindt een toelatingsaudit plaats. In totaal hebben 348 gemeenten de toelatingsaudit BAG doorlopen, dit is 81% van alle gemeenten. Met het tempo dat in het afgelopen half jaar door de gemeenten is ontwikkeld zal het moment waarop alle gemeenten over de BAG beschikken spoedig worden bereikt.

NHR: Het nieuwe Handelsregistersysteem is vanaf 25 mei 2010 gereed voor aansluiten. De doelstelling om op het NHR aan te sluiten in het tijdsbestek van 2008 – 2014 wordt waarschijnlijk gehaald.

Kadaster en Topografie: de voorziening en de vulling waren al bij aanvang van het NUP gerealiseerd.

Van RNI en BGT is de landelijke voorziening nog niet gereed: Van deze twee basisregistraties was bij aanvang van het NUP al duidelijk dat zij niet volledig binnen de looptijd van het NUP zouden worden gerealiseerd.

RNI: De voorbereidingen om de RNI in te kunnen voeren, zijn in 2010 voor een groot deel afgerond. Het wetsvoorstel is in de consultatieronde en wordt in 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden. Randvoorraarde hierbij is dat de besluitvorming over de structurele financiering op korte termijn wordt afgerond.

Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT): In het voorjaar van 2010 is een intentieverklaring ondertekend door alle partijen die deelnemen aan de programmaorganisatie van de BGT. De BGT gaat alle objecten als huizen, wegen en dijken die in het terrein aanwezig zijn, vastleggen. Het BGT-programma is in de ontwerpfasen en is waarschijnlijk in 2015 klaar. Alle overheden kunnen dan dezelfde basisset grootschalige topografie van Nederland gebruiken.

1.3. Werkend stelsel door informatie-uitwisseling bouwstenen

Om de doelstelling “eenmalige gegevensverstrekking, meervoudig gebruik” te realiseren zijn niet alleen de afzonderlijke basisregistraties noodzakelijk, maar is het ook nodig dat deze registraties gezamenlijk als stelsel werken. De registraties moeten op elkaar afgestemd zijn, onderling gegevens kunnen uitwisselen en de juistheid van gegevens moet voortdurend gewaarborgd worden. Hiervoor worden voorzieningen ontwikkeld die door de basisregistraties gemeenschappelijk gebruikt kunnen worden.

De bouw en het gebruik van deze voorzieningen blijven ten opzichte van het voornemen achter. Onderdelen zoals Digikoppeling zijn beschikbaar, maar van gebruik kan pas echt sprake zijn als deze ook door alle basisregistratiehouders en afnemers worden gebruikt. Dit is zoals eerder al geconstateerd nog niet het geval. Breed gebruik zal ook nog moeten aantonen dat de gemaakte voorzieningen ook echt eenvoudig bruikbaar zijn voor alle betrokkenen. Afstemming van de voorzieningen op de gebruiker is voor de komende kabinetsperiode belegd bij de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties.

Digikoppeling: De Digikoppeling voorziening en standaarden zijn gereed. Succesvolle implementaties zijn de berichtenbox en lopende zaken van MijnOverheid en het Omgevingsloket Online. Een belangrijk succes is dat leveranciers hun software geschikt hebben gemaakt voor uitwisseling van gegevens via digikoppeling.

Digimelding: Om efficiënt de gegevens uit de basisregistraties te kunnen gebruiken, en tegelijkertijd de kwaliteit van de gegevens te kunnen waarborgen is het noodzakelijk dat partijen elkaar op de hoogte kunnen stellen van mogelijke fouten in de basisgegevens. Hiervoor is Digimelding ontwikkeld. Digimelding versie 1.2 is afgerond, in beheer bij Logius en aan twee basisregistraties gekoppeld. Voor grootschalige benutting ervan is nog wel een aantal stappen nodig. Besluitvorming over de verdere doorontwikkeling en voortgang zal door de programmaraad Stelsel van Basisregistraties geschieden.

Digilevering: Met Digilevering worden basisregistraties in staat gesteld om gegevens eenmalig (aan Digilevering) aan te leveren, in plaats van aan vele afnemers. Digilevering verzorgt de verspreiding aan afnemers, zoals de Belastingdienst en gemeenten. Voor afnemers wordt de afname van gegevens vergemakkelijkt. De totstandbrenging van deze voorziening verhindert overlappende investeringen van zowel basisregistraties als afnemers. Een eerste versie van Digilevering wordt naar verwachting maart 2011 opgeleverd.

Stelselcatalogus: de eerste versie van de Stelselcatalogus is beschikbaar en zal tussen eind 2010 en begin 2011 nader worden gevuld met geactualiseerde datamodellen.

1.4. Elektronische toegang en authenticatie

De bouwstenen uit deze categorie leggen de basis voor grootschalig gebruik van de beschikbare (elektronische) dienstverlening door burgers en bedrijven en de daarmee te bereiken efficiency-voordelen. DigiD is een binnen de gehele overheid steeds frequenter gebruikte authenticatie voorziening. DigiD machtigen zal in 2011 door de Belastingdienst onder de aandacht worden gebracht. Andere voorzieningen zoals MijnOverheid en het 14+ netnummer waarop gemeenten bereikbaar zijn, zijn beschikbaar. Toch geldt ook hier dat de grote winst nog moet worden bereikt en dat pas de dienstverlenende organisaties zijn aangesloten op deze bouwstenen en in de werkprocessen zijn opgenomen. Met deze aansluiting is een begin gemaakt.

MijnOverheid: De gepersonaliseerde gegevens van het GBA, de RDW, DKD en Kadaster zijn opgenomen. Voor het aansluiten van overheden op Lopende Zaken zijn er goede vooruitzichten: de planning is dat eind 2010 circa 100 gemeenten van de ongeveer 150 gemeenten met zaaksystemen aangesloten zijn op Lopende zaken. De berichtenbox voor burgers is sinds begin 2010 voor de dienstaanbieders beschikbaar. RDW, UWV en SVB zijn hier op aangesloten.

Antwoord voor Bedrijven: De website www.antwoordvoorbedrijven.nl telt ca 35.000/40.000 bezoeken per week. De dienstverlening van Antwoord voor Bedrijven heeft steeds meer een ‘op maat karakter’ gekregen. Zo zijn succesvolle stappenplannen ontworpen, zodat ondernemers die bijvoorbeeld een bedrijf in de zorg willen starten precies weten welke stappen zij moeten zetten. Op de vaste verandermomenten van wetten en AMvB’s (1 januari en 1 juli) wordt een overzichtspagina nieuwe regels voor ondernemers samengesteld. Om mee te gaan in de nieuwe technologie is ook een versie gemaakt die geschikt is voor gebruik van de websites via mobiele telefoons. Ook is in juli 2010 het ondernemersplatform Antwoord voor bedrijven opgeleverd. Deze pagina bestaat uit een overzicht van diverse digitale overheidsdienstverlening in de vorm van widgets en portlets. Er zijn immiddels diverse beschikbare widgets van overheidsorganisaties ontsloten via het platform, naast een aantal eigen applicaties.

Antwoord/14+ netnummer: Het aantal burgers dat hiervan gebruik kan maken is fors gestegen. In oktober 2010 kunnen 5 miljoen burgers (uit 50 gemeenten) hiervan gebruik maken. Eind 2010 zijn dit er naar verwachting 8 miljoen, dat is meer dan de helft van de bevolking.

Webrichtlijnen: Ook op dit punt is, beperkte, vooruitgang geboekt. Aan het begin van het NUP voldeed geen enkele gemeentelijke website volledig aan de automatische toets (test op 47 richtlijnen). Er zijn nu enkele gemeenten met een website die volledig voldoet aan de webrichtlijnen.

In totaal staan er nu 8 gemeenten in de top 10 van de Webrichtlijnenmonitor met een minimale score van 46 punten op de elektronische toets en een Waarmerk Drempelvrij. Dat het voldoen aan de webrichtlijnen haalbaar is wordt door de bestaande praktijkvoorbeelden aangetoond.

Digid en Digid machtigen: DigidD wordt overheidsbreed gebruikt. Begin 2010 is de gemeenschappelijke machtigingsvoorziening DigiD in gebruik genomen. Deze machtigingsvoorziening wordt door de Belastingdienst gebruikt om de voorlopige teruggaaf 2010 eenvoudiger te maken. De machtigingsvoorziening zorgt ervoor dat burgers een ander kunnen inschakelen bij het afnemen van elektronische diensten. Daarmee wordt de gegroeide praktijk van het uitlenen van 'DigiD' voorkomen. De Belastingdienst zal in 2011 de machtigingsvoorziening gaan gebruiken en bij de burger onder de aandacht brengen zodat deze zijn Digid niet meer aan de anderen hoeft af te staan om digitaal een bezwaarschrift in te dienen of een voorlopige aanslag aan te vragen.

E-herkenning: Gedurende de looptijd van het NUP is authenticatie voor bedrijven bijgestuurrd. Oorspronkelijk was het idee om naar DigiD bedrijven toe te werken. Aangezien DigiD bedrijven niet voldeed, is ervoor gekozen een afsprakenstelsel E-herkenning te ontwikkelen. Sinds begin 2009 is eHerkenning opgenomen in het NUP. Eind 2009 is de eerste versie van het afsprakenstelsel beschikbaar gekomen. Sinds medio 2010 is eHerkenning operationeel en kunnen bedrijven herkenningsmiddelen kopen die zij vervolgens kunnen gebruiken om dienstverlening van enkele overheidsdienstverleners te ontsluiten. Ook is een tijdelijke beheerorganisatie operationeel die het afsprakenstelsel beheert en nieuwe deelnemende marktpartijen certificeert. Per 1 januari 2011 stopt DigiD bedrijven en wordt het voor de betreffende processen door eHerkenning opgevolgd. Streven is dat Omgevingsloket Online en de berichtenbox op die datum ook aangesloten zijn op eHerkenning.

Bijlage 2: Overheidsbrede visie op dienstverlening

‘Dienstverlening – samen doen’

Waarom een gemeenschappelijk kader dienstverlening?

Burgers, bedrijven en instellingen verwachten, wanneer zij iets vragen aan of nodig hebben van de overheid, dat die overheid als één geheel herkenbaar en aanspreekbaar is. Voor hen is het niet relevant dat er een veelheid aan organisaties, bevoegdheden en verantwoordelijkheden schuilgaat achter die ééne overheid. Voor hen telt alleen dat wij¹¹, de overheidsorganisaties van Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, hen snelle en goede dienstverlening bieden.

De afgelopen jaren hebben wij allen hard gewerkt aan verbetering van onze overheidsbrede dienstverlening. Wij hebben visies ontwikkeld over de wijze waarop onze eigen dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen zou moeten worden ingericht. En ook al zijn er grote verschillen tussen onze organisaties, de diensten die wij aanbieden en de doelgroepen die wij bereiken bij ons allen is het besef gegroeid dat de uitgangspunten ten aanzien van de kwaliteit van onze dienstverlening, vrijwel gelijk zijn. Bovendien hebben burgers, bedrijven en instellingen steeds vaker te maken met een veelheid aan organisaties die met elkaar moeten samenwerken om bepaalde diensten te kunnen bieden.

Wij hebben daarom besloten dat de tijd rijs is voor een gemeenschappelijk kader voor onze overheidsdienstverlening. Enerzijds om burgers, bedrijven en instellingen te laten zien dat wij daadwerkelijk als één geheel opereren en dezelfde uitgangspunten voor onze dienstverlening hanteren. Anderzijds om met elkaar nadere afspraken te maken over de samenwerking tussen onze organisaties bij de dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.

Het mag duidelijk zijn dat wij ons uiterste best doen om onze burgers, bedrijven en instellingen zo goed mogelijk van dienst te zijn. Een belangrijk element van overheidsdienstverlening is dat er een goede belangenafweging door de overheid plaatsvindt. Het maatschappelijk belang prevaleert soms boven het individuele belang. Bovendien hebben burgers, bedrijven en instellingen niet alleen rechten, maar ook plichten en een eigen verantwoordelijkheid. Dat betekent dat wij burgers, bedrijven en instellingen niet altijd tevreden kunnen stellen.

Wat verstaan wij onder ‘overheidsdienstverlening’?

In dit gemeenschappelijk kader verstaan wij onder ‘overheidsdienstverlening’:

alle dienstverlening waarin sprake is van interactie en/of transactie tussen burgers, bedrijven of instellingen en (een) overheidsorganisatie(s)

Onder deze definitie vallen ook:

- *Informatievoorziening aan burgers, bedrijven of instellingen;*
- *De bejegening van burgers, bedrijven of instellingen bij controles in het kader van toezicht;*
- *Het ontvangen en afhandelen van meldingen, klachten, bezwaar en beroep.¹²*

¹¹ “Wij” zijn de ambtelijke vertegenwoordigers van de Nederlandse gemeenten, provincies, waterschappen, uitvoeringsorganisaties en de Rijksoverheid, verzameld in de Bestuurlijke Regiegroep E-overheid en Dienstverlening, op 30 september 2010

¹² Onder dienst verstaan wij conform nora 3.0: Een dienst is een afgebakende prestatie van een persoon of organisatie (de dienstverlener), die voorziet in een behoefte van haar omgeving (de afnemers).

Wat is (tot 2020) onze ambitie voor de dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen?

Burgers, bedrijven en instellingen mogen van ons verwachten dat wij onze dienstverlening conform de volgende uitgangspunten organiseren:

Uitgangspunt 1 de vraag staat centraal

- De vraag van burgers, bedrijven en instellingen staat centraal in ons handelen.
- Wij werken oplossingsgericht en sluiten aan bij de behoeften van burgers en de eigen processen en systemen van bedrijven en instellingen.
- Wij spannen ons in om overbodige regels schrappen, heffen onnodige indieningsvereisten op en voorkomen nieuwe overbodige regels.
- Ons gedrag is erop gericht mensen snel, vriendelijk en goed te helpen.

Uitgangspunt 2 snel en zeker

- Wij zorgen ervoor dat burgers, bedrijven en instellingen hun zaken snel en zeker kunnen regelen.
- Wij praten en schrijven in begrijpelijke taal.
- Wij geven burgers, bedrijven en instellingen online inzicht in de gegevens die de overheid van hen heeft en bieden hen de mogelijkheid een verzoek te doen om deze gegevens te laten wijzigen als ze onjuist zijn.
- Wij bieden burgers, bedrijven en instellingen de mogelijkheid om hun transacties met de overheid online aan te gaan en de voortgang daarvan te volgen.
- Burgers, bedrijven en instellingen mogen zelf beslissen of de overheid de gegevens die de overheid over hen beschikbaar heeft, ook (digitaal) ter beschikking mag stellen aan derden.
- Wij zorgen ervoor dat burgers, bedrijven en instellingen in beginsel 7 dagen per week, 24 uur per dag via internet algemene informatie kunnen opvragen, vragen kunnen stellen, statusinformatie kunnen inzien, aanvragen kunnen indienen en hun persoonlijke gegevens kunnen inzien.
- Wij stemmen ieder zelfstandig de openingstijden en beschikbaarheid van onze andere communicatiekanalen (loket, telefoon en post) af op de behoeften van de burgers, bedrijven en instellingen die van onze diensten gebruik maken;
- Wij zorgen voor goede beveiliging en gaan zorgvuldig om met (persoons)gegevens. Om de privacy te beschermen én om fraude en misbruik van voorzieningen te voorkomen en bestrijden.

Uitgangspunt 3 één overheid

- Wij vallen burgers, bedrijven en instellingen niet lastig met de verschillen tussen onze organisaties: wij opereren als één overheid.
- Onze dienstverlening is voor iedereen toegankelijk en bereikbaar.
- Burgers, bedrijven of instellingen kunnen met een vraag voor de overheid op verschillende plekken terecht: altijd de juiste deur. Wanneer een burger, bedrijf of instelling niet weet waar hij precies moet zijn, kan hij in ieder geval altijd terecht bij de gemeente voor hulp of een doorverwijzing.
- Wij wijzen één aanspreekpunt aan als burgers, bedrijven of instellingen voor één vraag of proces met meerdere overheidsorganisaties tegelijk te maken hebben.
- Wij spannen ons in om publiek-private samenwerking bij overheidsdienstverlening te vereenvoudigen.

Uitgangspunt 4 eenmalige uitvraag gegevens

- Wij stellen geen overbodige vragen. Gegevens die in basisregistraties zijn opgenomen en informatie die binnen onze eigen organisatie beschikbaar is vragen wij niet nogmaals.
- Waar mogelijk bieden wij diensten pro-actief aan burgers, bedrijven en instellingen aan.

Uitgangspunt 5 transparant en aanspreekbaar

- Wij gebruiken servicenormen en dragen deze uit.
- Wij meten en vergelijken overheidsbreed onze prestaties ten aanzien van dienstverlening en maken deze openbaar.
- Wij stellen openbare overheidsinformatie actief online beschikbaar, zodat derden deze informatie kunnen hergebruiken of eenvoudig kunnen integreren in hun eigen informatie of diensten.

Uitgangspunt 6 – efficiënt werken

- Wij richten onze dienstverlening zo efficiënt mogelijk in, met inachtneming van de behoeften van burgers, bedrijven en instellingen.
- Waar mogelijk heeft het elektronische communicatiekanaal de voorkeur. Hierdoor kunnen besparingen worden gerealiseerd.
- Voor bedrijven en instellingen geldt dat het papieren kanaal op termijn zal worden afgeschaft.
- Waar persoonlijk contact met de overheid noodzakelijk of bevorderlijk is voor de kwaliteit van de dienstverlening, maken wij persoonlijk contact met burgers, bedrijven en instellingen mogelijk.

Bijlage 3 De bouwstenen i-NUP

Programmaraad e-Overheid voor Burgers	Programmaraad Stelsel van Basisregistraties	Klankbordgroep voor Bedrijven	Bouwstenen overgedragen aan beheer
Webrichtlijnen	GBA	eHerkennung	BSN
Samenwerkende Catalogi	NHR	Antwoord voor Bedrijven	DigiD
MijnOverheid (Berichtenbox, Lopende Zaken, Persoonlijke Gegevens)	BAG		DigiD machtigen
Antwoord© 14+ netnummer	BRT		
Antwoord© contentvoorziening	BRK		
	BRV		
	BLAU		
	BRI		
	WOZ		
	RNI		
	BGT		
	BRO		
	Digikoppeling		
	Digimelding		
	Digilevering		

Bijlage 4: Resultaatverplichtingen 2015

Uitgangspunt zijn de bouwstenen die volgens het instellingsbesluit behoren tot het domein van de beide programmaraden en de klankbordgroep bedrijven. In de beide programmaraden wordt vastgesteld of een bouwsteen gereed is voor aansluiting en wordt vastgelegd op welke versie van de bouwsteen de resultatafspraak betrekking heeft. Deze informatie wordt dan toegevoegd in kolom versie van onderstaand overzicht. Daarbij wordt door de programmaraad ook aangegeven wat onder "aansluiting" wordt verstaan. Voor de basisregistraties gaat het om de wettelijk vastgelegde datum voor aansluiting en gebruik. In het overzicht zijn de data opgenomen uit de uitvoeringsagenda stelsel van basisregistraties. Wanneer deze data in de tijd gaan schuiven, worden de afspraken over de resultaatverplichting aangepast. Voor het bedrijvendomein ligt de goedkeuring van de standaarden bij het college standaardisatie. De verplichting geldt onder de voorwaarde dat de voorzieningen minimaal een halfjaar voor de aansluitdatum, maar uiterlijk medio 2013, gereed zijn en, in de ogen van de beoogd gebruikers, geschikt bevonden voor gebruik.

Te behalen resultaat voor 1/1/2015		
		e-overheid voor burgers
Webrichtlijnen	1	Alle gemeenten zorgen dat hun website eind 2012 voldoet aan minimale eisen van webrichtlijnen (waarmerk drempelvrij zonder ster) en 1/1/2015 volledig (3 sterren Waarmerk Drempelvrij)
MijnOverheid	2	Alle gemeenten sluiten aan op de berichtenbox van MijnOverheid.
	3	Het volume van het gebruik van de berichtenbox MijnOverheid neemt toe en bereikt een significante omvang.
	4	Alle gemeenten sluiten aan op de lopende zaken functionaliteit van MijnOverheid.
AntwoordC	5	Alle gemeenten zijn aangesloten op het 14+nummer
	6	Alle gemeenten zijn als gebruiker en als leverancier van informatie aangesloten op de contentvoorziening van Antwoord.
		e-overheid voor bedrijven
eHerkenning	7	Alle gemeenten zijn aangesloten op eHerkenning. Alle eigen (zijnde niet-DigiD of -eHerkenning) middelen voor het identificeren en autoriseren van burgers en bedrijven zijn uitgefaseerd.
NHR	8	Voor 1 juli 2014 zijn alle gemeenten aangesloten op het NHR in het kader van de wettelijke plicht voor gebruik van NHR.
Antwoord voor bedrijven	9	Gemeenten zetten AvB in voor hun dienstverlening aan bedrijven. Gemeenten vullen de bibliotheek van het platform van AvB met alle transacties die de ondernemer bij de overheid kan doen en nemen daarbij de (open) standaarden van AvB die door het college Standaardisatie zijn vastgesteld in acht.
		Stelsel van basisregistraties
BRP	10	Alle gemeenten sluiten aan in het kader van de wettelijke plicht hiervoor.
BGT	11	Alle gemeenten voldoen aan de nog te formuleren wettelijke plicht.
BLAU	12	Alle gemeenten voldoen aan de nog te formuleren wettelijke plicht.
BRO	13	Alle gemeenten voldoen aan de wettelijke plicht: aansluiten in 2012.
Alle basisregistraties	14	Alle gemeenten voldoen aan de wettelijke plicht om de basisregistraties te gebruiken als enige bron van de hierin opgenomen authentieke gegevens en vragen deze niet opnieuw uit: dit zal per registratie voor de drie decentralisatietaken worden gemonitord, vanaf de datum van verplicht gebruik (zie overzicht).
BAG/GBA	15	Alle gemeenten gebruiken conform resultaatverplichting 14 de BAG als bron voor adres- en gebouwgegevens in hun processen, systemen en producten. Eerste prioriteit hierbij is het realiseren van de koppeling tussen BAG en GBA uiterlijk 1 november 2011.
BAG/WOZ	16	Alle gemeenten koppelen stapsgewijs de WOZ aan de BAG met als tussenresultaat dat voor de in februari 2012 te verzenden WOZ-beschikkingen de gekoppelde BAG-identificatienummers beschikbaar zijn voor externe communicatie.
Digikoppeling	17	Alle gemeenten implementeren en gebruiken digikoppeling om tenminste gegevens uit de BAG, GBA en NHR uit te wisselen.
Digimelding	18	Alle gemeenten sluiten aan op Digimelding en gebruiken deze voorziening tenminste voor BAG, GBA en NHR.
Digilevering	19	Alle gemeenten sluiten aan op Digilevering en gebruiken deze voorziening tenminste voor BAG, GBA en NHR.
		Standaardisatie
Standaardisatie	20	Gemeenten maken gebruik van de open standaarden zoals vastgesteld door het College Standaardisatie en werken hierbij volgens het principe "pas toe of leg uit". Bij aanbestedingen van software krijgt, bij gelijke geschiktheid, open source de voorkeur.

Datum inwerkingtreding verplicht gebruik

Naam Basisregistratie	Inwerkingtreding Verplicht gebruik
GBA	1/1/2010
NHR	1/7/2014
BAG (2 registraties)	1/7/2011
BRT	1/1/2010
BRK	1/1/2009
BRV	1/1/2010
BLAU	Niet bekend
BRI	1/1/2009
WOZ	1/1/2009
RNI	Niet van toepassing
BGT	Niet bekend
BRO	1/1/2013

In aanvulling op de harde resultaatverplichtingen wordt van gemeenten een positieve benadering gevraagd van nieuwe ontwikkelingen. Deze afspraken zullen niet gemonitord worden:

- *Gemeenten hebben een positieve grondhouding ten aanzien van aansluiting op het Ondernemingsdossier indien bedrijven hierom verzoeken en uit een kosten-batenanalyse blijkt dat besparingen haalbaar zijn.*
- *Gemeenten hebben een positieve grondhouding om de komende jaren dat te doen wat nodig is om elektronische facturen te ontvangen.*

Bijlage 5: financiering ondersteuning implementatie gemeenten

Uitwerking kasschuif en beschikbaar budget

Kasschuif	2011	2012	2013	2014	2015	totaal
GF specifiek	+26,0	+26,0	+26	26,0	-104	0
GF generiek	+1,5	+5,5	+5,5	+5,5	-18	0
totalen GF	+27,5	+31,5	+31,5	+31,5	-122	0
Beschikbaar Budget						
generiek: bijdrage Rijk	2,5	2,5	2,5	2,5		10
Generiek Totaal (rijk+GF)	4,0	8,0	8,0	8,0		28
Specifiek	26,0	26,0	26,0	26,0		104
Totaal specifiek + generiek	30,0	34,0	34,0	34,0		132

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
April 2011 | B-8104

Vergaderjaar 2010–2011

32 850

De Toekomst van het Koninkrijk

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2011

Tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen inzake de staatkundige hervorming van de Nederlandse Antillen is door uw Kamer en de Eerste Kamer aangedrongen op het uitbrengen van een nota over de waarborgfunctie van het Koninkrijk. Ook in de afgelopen maanden is de waarborgfunctie regelmatig in debatten aan de orde geweest. Bij de behandeling van hoofdstuk IV van de begroting 2011 is de door het lid Van Raak ingediende motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht «een visiestuk op te stellen over de waarborgfunctie van Nederland binnen het Koninkrijk, zoals vastgelegd in artikel 43 van het Statuut».

Hierbij bied ik u namens het kabinet deze nota over de waarborgfunctie van het Koninkrijk aan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

Waarborgfunctie Koninkrijk

Het waarborgen van rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur in het Koninkrijk der Nederlanden

1. Aanleiding

De waarborgfunctie van het Koninkrijk kwam in de afgelopen tijd regelmatig aan de orde in de debatten in de Tweede Kamer. Bij de behandeling van hoofdstuk IV van de begroting 2011¹ werd door het lid Van Raak een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht «een visiestuk op te stellen over de waarborgfunctie van Nederland binnen het Koninkrijk, zoals vastgelegd in artikel 43 van het Statuut».² Mijn ambtsvoorganger staatssecretaris Bijleveld had eerder al een nota aan de Tweede Kamer toegezegd over de waarborgfunctie van het Koninkrijk.³ Het onderwerp kwam verder aan de orde in het overleg over de screening van ministers in Curaçao.⁴ Het wordt ook regelmatig in verband gebracht met de discussie over het functioneren van de Isla-raffinaderij, de situatie in de gevangenissen (onder meer de Sento di Detenshon i Korekshon Korsou, voorheen Bon Futuro) en de begroting van Sint Maarten. Bij ieder van die onderwerpen is van deze of gene zijde gesuggereerd dat de waarborgfunctie van het Koninkrijk in het geding zou zijn.

Met de waarborgfunctie wordt gedoeld op het bepaalde in artikel 43, tweede lid, van het Statuut van het Koninkrijk, dat luidt:

«Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.»

De rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur waar in dat verband op wordt gedoeld, zijn die waarvoor in het eerste lid de zorg aan de landen van het Koninkrijk wordt opgedragen. Het aanduiden van het bepaalde in het tweede lid als *waarborgfunctie* impliceert een bepaalde uitleg; de bepaling spreekt slechts van «het waarborgen» dat een aangelegenheid is van het Koninkrijk.

Met deze nota wordt de visie van het Nederlandse kabinet op de waarborgfunctie van het Koninkrijk gegeven. Daarmee wordt niet een koninkrijksfunctie neergelegd bij een Nederlands orgaan. Besluiten over de toepassing van de waarborgfunctie worden door Koninkrijksorganen genomen.

Er is sinds de totstandkoming van het Statuut meer over de waarborgfunctie geschreven dan er mee is gedaan. De bepaling zelf geeft er weinig handen en voeten aan. Dat ligt ook besloten in de aard en functie van de waarborgfunctie. In abstracto kan die functie wel worden omschreven, maar zij kan niet in concreto worden afgebakend. Op het eerste gezicht lijkt het bepaalde in artikel 43, tweede lid, duidelijk. Het lijkt de organen van het Koninkrijk de bevoegdheid te geven om in te grijpen zo vaak de fundamentele rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur in de knel komen of lijken te komen. Dit zou de Koninkrijksregering tot hoogste en laagste rechter en bestuursinstantie in het Koninkrijk maken. Gelet op het feit dat de verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van die belangen ingevolge artikel 43, eerste lid, bij de landen is gelegd, kan dit niet de betekenis zijn.

De betekenis van de waarborgfunctie moet derhalve begrepen worden in de context van het geheel van de opzet en constitutionele orde van het Koninkrijk. In deze notitie wordt daarom eerst stilgestaan bij de plaats van artikel 43 binnen het geheel van het Statuut en het karakter van het

¹ Hand. II, 2 december 2010, 30–93 e.v.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 32 500 IV, nr. 9.

³ Kamerstukken II, 31 568, nr. 32; Hand. I, 2008–2009, nr. 32, blz. 1490.

⁴ Kamerstukken II, 32 500 IV, nr. 29 en Hand. II, 10 februari 2011, 51-4-4 e.v.

Koninkrijk. Daarna wordt de plaats en inhoud van de waarborgfunctie aangebakend. Daarbij zal duidelijk worden dat het eenvoudiger is om aan te geven wat niet tot de waarborgfunctie behoort, dan te preciseren welke denkbare gevallen daaronder kunnen vallen.

2. «Het waarborgen» in het Statuut

Het Koninkrijk is meer dan een gemenebest van onafhankelijke staten. Het Statuut schiep in 1954 het Koninkrijk der Nederlanden als een gemeenschappelijke politieke entiteit met een gemeenschappelijke regering, internationale rechtspersoonlijkheid en een nieuwe rechtsorde. Het Koninkrijk omvat de landen van het Koninkrijk, die zelfstandig hun eigen belangen behartigen, de belangen van het Koninkrijk op voet van gelijkwaardigheid verzorgen en elkaar wederkerige bijstand verlenen.¹ Latere wijzigingen (bij de statusveranderingen van Suriname, Aruba en het opheffen van de Nederlandse Antillen) hebben hierin geen verandering gebracht.

De staatsinrichting van de landen van het Koninkrijk wordt niet geregeld in het Statuut, maar in de Grondwet en de staatsregelingen van de afzonderlijke landen. Er zijn een aantal onderwerpen die in het Statuut tot Koninkrijksaangelegenheid worden bestempeld, in het bijzonder de onderwerpen die in artikel 3, eerste lid, zijn opgesomd. Het betreft aangelegenheden die de eenheid van het Koninkrijk of een betere verzorging van de belangen van de landen betreffen.² De overige aangelegenheden – verreweg de meeste dus – worden door de landen zelf behartigd. Het Koninkrijk is daarom zeker meer dan een gemenebest, maar het is geen federale staat, laat staan een gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Artikel 43, eerste lid, bepaalt uitdrukkelijk dat ieder van de landen zorg draagt voor de verwezenlijking van de fundamentele rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Als gezegd, bepaalt het tweede lid van artikel 43 dat het *waarborgen* van deze rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur aangelegenheid is van het Koninkrijk. In vroege ontwerpen van het Statuut stond deze bepaling in de opsomming van Koninkrijksaangelegenheden in artikel 3. Zij is echter verplaatst omdat de onderwerpen van artikel 3 aangelegenheden zijn die worden verzorgd door Koninkrijksorganen. In artikel 43 gaat het daarentegen om taken waarvoor de zorg bij de landen wordt gelegd. Het tweede lid legt die zorg dan ook niet mede bij het Koninkrijk, maar bepaalt slechts dat *het waarborgen* van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur een aangelegenheid is van het Koninkrijk.

In de Officiële toelichting op artikel 43 wordt hierover het volgende gesteld: «*De zorg voor de verwezenlijking in de landen van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur is een taak van de landen. Het is echter in het belang van het Koninkrijk, dat deze taak inderdaad wordt vervuld. Het Koninkrijk moet de daarvoor geëigende maatregelen kunnen nemen, indien in een land deze rechten en vrijheden, deze rechtszekerheid en dit behoorlijk bestuur niet bestaan. Uiteraard moet bij de beoordeling van de deugdelijkheid van het bestuur volledig rekening worden gehouden met de middelen, waarover het land beschikt. Het spreekt voorts vanzelf, dat niet het te kort schieten van enig landsorgaan alleen zulk een maatregel kan medebrengen. Slechts wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken te zijn, kan het nemen van een maatregel in overweging komen. Een uitputtende opsomming van de maatregelen, die in aanmerking kunnen komen, is niet te geven. De wijze,*

¹ Preamble van het Statuut.

² Officiële toelichting bij artikel 3 van het Statuut, W. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 1957, blz. 262.

waarop moet worden gereageerd, hangt af van de omstandigheden. Slechts kan als algemeen beginsel worden gesteld, dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken. Voorts dient, zoals reeds werd opgemerkt, het ingrijpen steeds gericht te zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand. De Landsregelingen zelf zijn voor het Koninkrijk onaantastbaar. In overeenstemming hiermede moet het bestuur der landen worden gevoerd.»

Landsregelingen in dit verband zijn de Staatsregelingen van de Caribische landen. De twee laatste volzinnen van de Officiële toelichting betekenen dat als er voorzieningen worden getroffen door het Koninkrijk in het kader van de waarborgfunctie, er geen wijzigingen kunnen worden aangebracht in de bevoegdheden en de bevoegdheidenverdeling zoals neergelegd in de Staatsregelingen. Wel kunnen bepaalde artikelen uit die regelingen eventueel bij algemene maatregel van riksbestuur tijdelijk worden opgeschort en vervangen door andere voorzieningen. De Staatsregeling – zo wordt uitdrukkelijk overwogen in de Officiële toelichting op het Statuut – blijft echter intact en de betreffende artikelen herleven weer op het moment dat de algemene maatregel van riksbestuur is uitgewerkt.

3. Functie en betekenis van «het waarborgen»

3.1 Institutionele waarborgen

De bepalingen van artikel 43 zijn opgenomen in de paragraaf van het Statuut die gaat over de staatsinrichting van de landen.¹ Die staatsinrichting van de afzonderlijke landen vormt geen voorwerp van regeling in het Statuut. Artikel 42 wijst aan waar de staatsinrichting van de landen wordt geregeld; in de Grondwet voor wat betreft Nederland en in de onderscheiden staatsregelingen voor de andere landen. Artikel 43, eerste lid, bepaalt vervolgens als gezegd dat elk der landen zorg draagt voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Die opdracht richt zich in de eerste plaats tot de wetgever die de staatsregelingen vaststelt. Daarin moeten de beoogde waarborgen in de eerste plaats worden verankerd.

De staatsregelingen van de Caribische landen, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zijn vooraf getoetst door de Koninkrijksregering, onder andere aan de democratische beginselen, deugdelijkheid van bestuur en rechtszekerheid.² Eventuele wijzigingen van een staatsregeling die betrekking hebben op de bevoegdheden van de belangrijkste organen in het staatsbestel kunnen alleen met instemming van de Koninkrijksregering in werking treden.³ Het bepaalde in artikel 43, tweede lid, heeft in de eerste plaats betrekking op de uitwerking in de artikelen 44 e.v. van deze betrokkenheid van het Koninkrijk bij de wijziging van de Grondwet en de Staatsregelingen waar het de verankering van bedoelde rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur betreft. Ook heeft artikel 43, tweede lid, betrekking op wijzigingen van de Grondwet die bedoelde rechten en vrijheden betreffen. Deze worden ingevolge artikel 45 geacht de andere landen van het Koninkrijk te raken, waarmee wordt aangegeven dat wijzigingen met betrekking tot die onderwerpen per definitie voor alle landen van het Koninkrijk van belang zijn.

¹ Van Helsdingen, blz. 484.

² Artikel 2 Rijkswet van 20 juni 1985 houdende vaststelling van enige overgangsbepalingen in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba (Stb. 1985, 370) en artikel 60a van het Statuut.

³ Artikel 44 Statuut.

De Grondwet en de Staatsregelingen van de Caribische landen zijn niet de enige elementen die de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur moeten waarborgen. Er zijn ook *checks and balances*. Er is parlementaire controle op de uitvoerende organen en er is controle door de rechter op het handelen van bestuur en wetgever: het Gemeenschap-

pelijk Hof van Justitie, de Hoge Raad en de bijzondere rechtscolleges. Er is ook in elk der landen sprake van andere onafhankelijke instanties als een Raad van Advies, Algemene Rekenkamer en Ombudsman. Tenslotte heeft de Gouverneur in ieder van de landen een bijzondere rol met betrekking tot het waarborgen dat wetten en besluiten recht doen aan de wetten en regels van het Koninkrijk. Kortom: alle institutionele voorwaarden voor een democratisch en rechtmatig bestuur in de landen zijn vervuld.¹

Desalniettemin blijft vanuit het Koninkrijk oog bestaan voor de bestuurlijke context van de landen. De kleinschaligheid van de Caribische landen van het Koninkrijk, met daaraan inherente risico's ten aanzien van de capaciteit van de genoemde instanties, kan van invloed zijn op de rol die deze instellingen kunnen spelen in het bestuursstelsel van de landen.

3.2 Het waarborgen een Koninkrijksaangelegenheid

Artikel 43, tweede lid, bepaalt dat «het waarborgen» een aangelegenheid van het Koninkrijk is. Daarmee is voor alles bepaald dat het daarbij niet gaat om «eigen aangelegenheden» in de zin van artikel 41, eerste lid. De wijze waarop de landen «deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur» verwezenlijken is niet uitsluitend hun zaak, maar gaat het Koninkrijk als geheel aan. Het bepaalde in het tweede lid betekent dan ook in de eerste plaats dat de landen niet autonoom en op zichzelf de institutionele, wettelijke en andere elementen die strekken tot verwijzing van bedoelde belangen kunnen wijzigen. De andere landen zijn en moeten daarbij betrokken worden. Die betrokkenheid wordt in de artikelen 44 e.v. nader geregeld.

Het bepaalde in het tweede lid van artikel 43 vestigt kortom niet een directe taak en zelfstandige bevoegdheid voor de Koninkrijksorganen. Als er al sprake is van een bevoegdheid, dan is het voor alles de bevoegdheid om zich indien dit nodig is te bemoeien met de wijze waarop de landen bedoelde belangen verwezenlijken. Het Koninkrijk mag, kan en moet er dan ook van uitgaan dat de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur in de landen is gegarandeerd door de bevoegdheid van de Koninkrijksregering met betrekking tot de inrichting en wijzigingen van de Staatsregelingen van de landen en het bestaan van zelfcorrigerende mechanismen in die landen. Dat betekent niet dat er nooit iets misgaat. Maar als er iets misgaat, is het in de eerste plaats aan de organen en mechanismen in het betrokken land om dit te corrigeren. Vanzelfsprekend zullen deze mechanismen tijd en gelegenheid gegeven moeten worden om hun werk te doen binnen de daarvoor geldende spelregels.

Het voorgaande impliceert dat de waarborgfunctie (indien de bepaling dat het waarborgen van genoemde belangen een aangelegenheid is van het Koninkrijk gelezen kan worden als functie) geen welomschreven taak en bevoegdheid inhoudt. Uit de toelichting kan worden afgeleid dat het bepaalde in artikel 43, tweede lid, niet uitputtend uitgewerkt wordt in het bepaalde in de artikelen 44 en volgende. In de toelichting wordt immers gesteld dat: «*indien in een land deze rechten en vrijheden, deze rechtszekerheid en dit behoorlijk bestuur niet bestaan*» het Koninkrijk «*de daarvoor geëigende maatregelen (moet) kunnen nemen*». Daaruit spreekt echter ook dat deze waarborgfunctie niet bedoeld is als basis voor optreden indien naar het oordeel van een van de landen de rechten, vrijheden, rechtszekerheid of het deugdelijk bestuur niet in alle opzichten volledig gewaarborgd is. Slechts wanneer in één van de landen geen redres mogelijk blijkt te zijn van een ontoelaatbare toestand ten aanzien van de handhaving van de mensenrechten, de rechtszekerheid of de deugdelijkheid van bestuur, kan de waarborgtaak van het Koninkrijk aan de orde komen. Vandaar dat sinds 1954 het gebruik van de functie en de

¹ In Sint Maarten is er bovendien een Constitutioneel Hof dat de verenigbaarheid van een bekrachtigde, maar nog niet in werking getreden wettelijke regeling, kan toetsen aan de Staatsregeling. In de drie Caribische landen is rechterlijke toetsing in concrete gevallen (achteraf) aan (delen van de) Staatsregeling mogelijk.

daarin geïmpliceerde bevoegdheid om maatregelen te treffen, wordt aangeduid als «*ultimum remedium*».

3.3 «*Het waarborgen*»

In het voorgaande ligt een aantal procedurele aspecten van de uitoefening van de waarborgfunctie besloten. Zo impliceert het uitgangspunt dat de zorg voor de verwezenlijking van bedoelde belangen bij de landen van het Koninkrijk is gelegd, dat de organen en correctiemechanismen in een land de tijd moeten krijgen om misstanden te corrigeren. Het betekent ook dat niet ieder geval van gebrekke handhaving of niet-vervolging leidt tot uitoefening van de waarborgfunctie. Als gezegd gaat de toelichting op artikel 43 er van uit dat in voorkomende gevallen het Koninkrijk «*de daarvoor geeeigende maatregelen*» moet kunnen nemen. De toelichting vervolgt: «*Een uitputtende opsomming van de maatregelen, die in aanmerking kunnen komen, is niet te geven. De wijze, waarop moet worden gereageerd, hangt af van de omstandigheden.*» Wel geldt dat de maatregelen proportioneel moeten zijn; «*dat ingrijpen niet verder mag gaan dan de omstandigheden strikt noodzakelijk maken.*» Ook geldt dat «*het ingrijpen steeds gericht [moet] zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand.*» Op de besluitvorming over eventuele maatregelen is het bepaalde in paragraaf 2 van het Statuut van toepassing: «*De behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk.*»

De waarborgfunctie is niet bepaald naar situaties waarin moet worden opgetreden noch naar maatregelen die kunnen worden getroffen. Dit impliceert mede dat indien de Koninkrijksregering geen gehoor geeft aan een verzoek om op te treden op basis van de waarborgfunctie, dit niet kan worden aangevochten als een beslissing met rechtgevolg. Individuele burgers kunnen aan het bepaalde in artikel 43 geen zodanige aanspraken ontnemen, dat de weigering om van de waarborgfunctie gebruik te maken een voor beroep vatbare beslissing oplevert.

Bij de beoordeling of de waarborgfunctie kan worden toegepast en zo ja, op welke wijze daaraan invulling wordt gegeven, zijn verschillende organen betrokken, elk met hun eigen rol.

Een belangrijke rol is weggelegd voor de Gouverneur, die als hoofd van de landsregering en als vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering een scharnierfunctie tussen het land en het Koninkrijk vervult. De Gouverneur heeft als hoofd van de landsregering het recht om te worden geïnformeerd, aan te moedigen en te waarschuwen.¹ Daarnaast heeft hij taken en bevoegdheden als Koninkrijksorgaan. In de reglementen voor de Gouverneur zijn hem taken opgedragen die hij verricht in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering. Zo waakt hij over het algemeen belang van het Koninkrijk; daarbij heeft hij – bij koninklijk besluit gegeven – aanwijzingen van de Koninkrijksregering in acht te nemen (artikel 15). Ook houdt hij toezicht op de naleving van rijkswetten en algemene maatregelen van riksbestuur en verdragsverplichtingen (artikel 20). Als hoofd van de landsregering stelt hij landsverordeningen en hem voorgedragen landsbesluiten vast. Het reglement draagt hem op deze niet vast te stellen als hij die in strijd acht met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van riksbestuur, dan wel met belangen, waarvan de verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is (artikel 21).

Vanwege zijn rol als hoofd van de regering van de Caribische landen van het Koninkrijk en het bepaalde in artikel 21 van de reglementen voor de Gouverneur zal de Gouverneur in de gevallen waarin de rechten en waarden genoemd in artikel 43 Statuut in gevaar komen het eerste

¹ Kamerstukken 1999/2000, 27 409, nr. 1.

Koninkrijksorgaan zijn dat zich zal verstaan met de betrokken Minister-President of ministers van zijn land. Hij zal dit doen in zijn hoedanigheid van landsorgaan, daarbij tevens rekening houdend met zijn taak en verantwoordelijkheid als orgaan van het Koninkrijk.

Indien de Gouverneur, na herhaaldelijk overleg met ministers van het land, van oordeel is dat sprake is van een ontoelaatbare toestand in het land waarin de rechten, vrijheden, rechtszekerheid of het deugdelijk bestuur in gevaar is en die niet door de organen van het land kan worden geredresseerd, zal de Gouverneur zich, als orgaan van het Koninkrijk, dienen te verstaan met de Koninkrijksregering.

De regering van het Koninkrijk zal, mede op basis van de informatie die door de Gouverneur is verschaft, zich een eigen oordeel moeten vormen of de normen en waarden genoemd in artikel 43 Statuut in gevaar zijn en of sprake is van een ontoelaatbare toestand in het betrokken land. Indien dat naar mening van de Koninkrijksregering het geval is, zal het betrokken land aangesproken kunnen worden en kunnen worden gestimuleerd een adequate remedie te treffen om deze situatie te redresseren.

Dwingend optreden vanuit het Koninkrijk op basis van artikel 43, tweede lid, Statuut zal slechts aan de orde kunnen zijn nadat de hierboven omschreven stappen zijn gezet, maar de ontoelaatbare toestand in het betrokken land niet hebben kunnen opheffen.

De Koninkrijksregering kan wetgevende en bestuurlijke besluiten schorsen en vernietigen die in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van riksbestuur, dan wel met belangen welker verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is (artikel 50 Statuut). De Raad van State van het Koninkrijk moet hierover eerst worden gehoord.

Ook kan de Koninkrijksregering op grond van artikel 51 een algemene maatregel van riksbestuur vaststellen, indien een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet of onvoldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van riksbestuur moet verrichten. De ontwerp-algemene maatregel van riksbestuur wordt aan de Raad van State voor het Koninkrijk voor advies voorgelegd. Aan de inhoud van de algemene maatregel van riksbestuur worden geen vereisten gesteld. Wel bevat de officiële toelichting aanwijzingen voor de toepassing van dit instrument (zie ook par. 2). Het moet duidelijk zijn dat in het betrokken land geen redres plaatsvindt. De maatregel moet evenredig zijn, dat wil zeggen, toegesneden op de specifieke situatie. Dat betekent ook dat moet worden gezocht naar de minst ingrijpende middelen. De maatregel moet tot doel hebben de normale situatie zo spoedig mogelijk te herstellen en is daarom per definitie tijdelijk, aldus de Officiële toelichting.

4. Toepassing van de waarborgfunctie

4.1 Positieve omschrijving reikwijdte

Hoe ver reikt de waarborgfunctie? In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de reikwijdte van de rechtsbelangen «fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid, en deugdelijk bestuur» zeer breed is, maar moeilijk afgebakend kan worden. Voor zover het mogelijk is om een opsomming te geven van alle gevallen waar in het verleden werd vastgesteld dat er sprake was van een inbreuk op een van deze rechtsbelangen wordt daarmee niet een uitputtende lijst gegeven van de mogelijke inbreuken in de toekomst – en om dat laatste gaat het. In

ieder geval behoort tot die rechtsbelangen de naleving en handhaving van mensenrechten, zoals vastgelegd in de verdragen die voor de onder-scheiden landen gelden. Bij de totstandkoming van het Statuut is verwezen naar artikel 1, derde lid, van het Handvest van de Verenigde Naties.¹ Praktisch zijn vooral de bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van belang. Uiteraard moeten ook de grondrechten in de eigen staatsregeling worden gerekend tot de fundamentele rechten en vrijheden die moeten worden gewaarborgd. De rechtszekerheid bedoeld in artikel 43 omvat zeker een behoorlijke rechtspleging en rechtshandhaving², maar het valt moeilijk vol te houden dat het enkele niet of beperkt handhaven van bepalingen uit de eigen wetgeving van een land, gezien kan worden als een inbreuk die toepassing van artikel 43, tweede lid, rechtvaardigt.

De inhoud van het begrip *deugdelijk bestuur* is het minst bepaald in nationale en internationale rechtsregels. Die inhoud is bovendien in zekere zin tijdgebonden. De criteria voor de *deugdelijkheid* van bestuur die zijn toegepast door de Ronde Tafel Conferentie als eisen waaraan de landen binnen het Koninkrijk moeten voldoen kunnen evenwel goed als rechtsnoot gelden.³

Bij de beoordeling van de *deugdelijkheid* van bestuur van de landen binnen het Koninkrijk dient enige rekening te worden gehouden met de Kleinschaligheid van de overheidsapparaten en de beperkte middelen van de Caribische landen in het Koninkrijk. Desalniettemin kan wel worden vastgesteld dat een gedeeld normbesef op het terrein van *deugdelijkheid* van bestuur, rechtszekerheid en de menselijke rechten en vrijheden het fundament is waarop het Koninkrijk der Nederlanden is gebouwd.

In de omschrijving en betekenis van de waarborgfunctie ligt besloten dat het niet mogelijk is om concreet aan te geven in welke situaties een beroep gedaan kan worden op de waarborgfunctie. Toepassing daarvan veronderstelt immers een ernstige inbreuk op fundamentele rechten en vrijheden in een van de landen of een situatie waarin rechtszekerheid of *deugdelijk bestuur* niet langer gewaarborgd zijn, en de staatsinrichting en organen van het betrokken land daarvoor geen redres bieden. Zoals hierboven gesteld, zijn de instituties voor een *deugdelijke democratische rechtsstaat* in de landen wettelijk goed geregeld. Het is zaak dat de instituties integer en volgens de gestelde regels functioneren. De controlemechanismen van de landen zullen en moeten in de regel volstaan voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Pas als het feitelijk dysfunctioneren van die instituties niet meer kan worden hersteld door de interne controlemechanismen – dit kan blijken uit stelselmatige inbreuk op genoemde waarden –, ligt er een taak voor het Koninkrijk.

Er kan wel onderscheid gemaakt te worden tussen de gevallen bedoeld in artikel 50 enerzijds en artikel 51 van het Statuut anderzijds. In geval wetgevende en bestuurlijke maatregelen in de landen in strijd zijn met het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene van riksbestuur, dan wel met belangen, welke verzorging of waarborging aangelegenheid van het Koninkrijk is (artikel 50 Statuut) kan optreden vanwege het Koninkrijk gewenst zijn, ook indien er geen sprake is van stelselmatige inbreuk. Zo zal een incidentele schending van een verdrag voor het Koninkrijk, in het belang van de buitenlandse betrekkingen, reden kunnen zijn de gewraakte regeling te schorsen en vernietigen.

¹ Hand. II, 1947/48, blz. 1679. Zie hierover ook Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 IV, nr. 26, p. 8 (nader rapport bij spontaan advies van de Raad van State van het Koninkrijk 50 jaar Statuut). Overigens was al in de basisovereenkomst van Linggadjati van 1984 sprake van verzekering van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden. Met de redactie van het veertiende hoofdstuk van de Grond van 1948 werd hierop aangesloten. Deze vormden weer de bron voor de formulering van artikel 43 Statuut.

² Zie het advies van de Raad van State van het Koninkrijk n.a.v. 50 jaar Statuut en het nader rapport van de koninkrijksregering daarop, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 IV, nr. 26, blz. 7–8.

³ Zie onder meer Slotverklaring 2 november 2006 en Brief algemeen secretaris V-RTC d.d. 7 maart 2006.

Uiteraard zijn er voorbeelden denkbaar van feitelijk disfunctioneren van die instituties dat niet meer kan worden hersteld door de interne controlemechanismen, maar die zijn tegelijk kwetsend voor de landen en regeringen van het Koninkrijk die daarin verondersteld worden niet naar behoren te functioneren. Bovendien voldoet de werkelijkheid in voorkomende gevallen doorgaans niet aan de bedachte situaties. Om die reden is het zinvoller om aan te geven wat niet onder de waarborgfunctie valt, dan wat daar wel onder begrepen is.

4.2 Negatieve omschrijving reikwijdte

De waarborgfunctie is niet bedoeld om het Koninkrijk en de Koninkrijksregering tot ultieme rechter te maken in geschillen over grondrechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur. Om de waarborgfunctie te activeren moet er sprake zijn van een inbreuk op mensenrechten, fundamentele vrijheden, de democratische rechtsorde of beginselen van behoorlijk bestuur. Maar niet iedere zodanige inbreuk is voldoende om de waarborgfunctie te activeren. Voor die situaties zijn de normale mechanismen van rechtsbescherming en politieke controle bedoeld.

De waarborgfunctie is evenmin bedoeld als instrument om beleidsmatig toezicht te houden op het beleid zoals dit vorm krijgt in de andere landen. Ieder beleid voldoet in de ogen van wie het er niet mee eens is, al gauw aan het criterium ondeugdelijk bestuur of inbreuk op de rechtszekerheid. Het hanteren van de waarborgfunctie steeds wanneer men het niet eens is met elkaar beleid, holt de betekenis daarvan uit of holt de autonomie van de landen uit. De waarborgfunctie is dan ook zeker geen basis om in de Staten-Generaal in Nederland het beleid van de eilanden ter discussie te stellen. Waar paragraaf 4 bevoegdheden toekent aan de regering, is dat aan de Koninkrijksregering, niet aan de Nederlandse regering.

De staatsregelingen van de onderscheiden landen regelen de onderlinge verhouding tussen regering en de vertegenwoordigende lichamen in de landen en de samenwerking bij de totstandkoming van wetgeving. De inhoud van de wettelijke regelingen en de wijze van uitvoering daarvan staan niet ter beoordeling van de Koninkrijksregering, buiten de situaties die uitdrukkelijk worden benoemd in het Statuut. De landen zijn autonoom op de meeste terreinen; dat betekent dat zij hun eigen maatstaven aanleggen bij het uitstippelen van beleid en handhaving. Als die maatstaven en prioriteiten anders liggen dan wij in Nederland zouden prefereren, is dat geen aanleiding voor toepassen van de waarborgfunctie. Ook als de Staten hun controlerol anders invullen dan het Nederlandse parlement zou doen in vergelijkbare omstandigheden, is dat op zichzelf niet een reden voor toepassing van de waarborgfunctie. De democratische rechtsstaat is daarmee niet in geding.

Toepassing van de waarborgfunctie is evenmin aan de orde als een van de landen een besluit neemt of wetgeving wil vaststellen die in strijd is met het belang van een ander land. Als zwaarwichtige belangen van een land direct betrokken zijn bij een maatregel die een ander land voornemens is te treffen, dan ligt het voor de hand dat daarover overleg plaatsvindt.¹ De landen hebben ook de mogelijkheid een onderlinge regeling te treffen die de behandeling van geschillen tussen twee of meer landen regelt.²

De artikelen 49, 50 en 51 bevatten specifieke bepalingen voor inbreuken op het Statuut, verdragen en rijkswetten (artikelen 49 en 50), alsmede de situatie van het verwaarlozen van plichten uit het Statuut (artikel 51). De laatste bepaling is ongetwijfeld ook van toepassing in situaties waarin het bepaalde in artikel 43, tweede lid, van toepassing is. Dat wil niet zeggen

¹ Artikel 37, eerste lid, van het Statuut.

² Artikel 38a van het Statuut.

dat in alle gevallen waarin er sprake is van een situatie waar artikel 43, tweede lid, op ziet, het bepaalde in artikel 51 van toepassing is. Zou dit anders zijn, dan zou artikel 43, tweede lid, geen zelfstandige betekenis hebben naast het bepaalde in artikel 51, eerste lid.

Bij de verwezenlijking van de mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur in een land van het Koninkrijk zijn de landsorganen betrokken, vooral de regering van het land, het parlement en de rechterlijke instanties. Daarbij kunnen zij hulp en bijstand krijgen van de andere landen van het Koninkrijk.¹ Zo kunnen de landen door samenwerking elkaar ondersteunen om een deugdelijke rechtsstaat te verwezenlijken. Een goed voorbeeld van samenwerking in dit kader vormt de organisatie van de rechterlijke macht in het Caribische deel van het Koninkrijk, geregeld in de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Ook onderlinge afspraken tussen de verschillende landen om medewerking van personele en materiële aard te verlenen kunnen zeer effectief zijn om deugdelijk bestuur of bescherming van de mensenrechten te bevorderen. Denk aan de technische bijstand die de Nederlandse Dienst Justitiële Inrichtingen heeft geleverd voor de gevangenis in Curaçao. In de begroting voor Koninkrijksrelaties hoofdstuk IV is traditiegetrouw een beleidsartikel waarborgfunctie opgenomen. Hierin worden uitgaven begroot «ter preventieve invulling» van de waarborgfunctie.

De samenwerkingsbepalingen van het Statuut bieden kortom een basis en kader om de verwezenlijking van de belangen bedoeld in artikel 43, eerste lid, te bevorderen. Dat betekent echter niet dat het afzien van samenwerking of afwijking van afspraken die in dat verband zijn gemaakt, aanleiding zou kunnen zijn voor het activeren van de waarborgfunctie. Het gaat in de bepalingen van paragraaf 3 van het Statuut om samenwerking en harmonisatie van wetgeving, maar niet om verplichtingen daartoe.

5. Tot besluit

In het voorgaande is stilgestaan bij wat in het spraakgebruik de waarborgfunctie van het Koninkrijk wordt genoemd.

Met de wijzigingen in de verhoudingen die op 10 oktober 2010 in werking zijn getreden, is het Koninkrijk een nieuwe fase ingetreden. Tot dusver werd de discussie doorgaans beheerst door de ambitie om het verband van de Nederlandse Antillen op te heffen. Die stap is gezet en de landen Curaçao en Sint Maarten hebben de autonomie verworven welke in hun ogen de voorwaarde was om de problemen van hun burgers aan te pakken. De landen zijn nu aan zet om onderlinge samenwerking en welzijn en welvaart voor hun burgers te realiseren, zodat hun inwoners vertrouwen kunnen hebben in de toekomst van hun gemeenschappen. Het streven van alle landen in het Koninkrijk dient erop gericht te zijn die onderlinge samenwerking zo goed als mogelijk invulling te geven, waardoor elk van de landen volledig in staat zal zijn eigenstandig de in het Koninkrijk geldende normen en waarden op het gebied van deugdelijk bestuur, rechtszekerheid en de fundamentele rechten en vrijheden te garanderen. Wanneer de landen van het Koninkrijk daar in slagen, komt het Koninkrijk nooit aan uitoefening van de waarborgfunctie toe. In een aparte notitie zal nader worden ingegaan op de mogelijkheden om het Koninkrijk te zien als een positief samenwerkingsverband tussen de landen die daarin verenigd zijn.

De waarborgfunctie is echter allerminst een dode letter. In de grond behelst het bepaalde in artikel 43 een toezegging van de regeringen van de landen – afzonderlijk en verenigd in het kader van de regering van het Koninkrijk – dat de burgers eerbiediging van hun fundamentele rechten en

¹ Artikel 36 van het Statuut.

politieke vrijheden wordt verzekerd, alsmede rechtszekerheid en deugdelijk bestuur. Het feit dat het Koninkrijk de bevoegdheid heeft in het kader van de waarborgfunctie op te treden, sterkt de instituties van de landen in hun taak om de beginselen van de democratische rechtsstaat te realiseren. Daarmee schept de waarborgfunctie het fundament voor het vertrouwen van de bevolking in de regeringen binnen het Koninkrijk welke voorwaarde is voor een positieve invulling van het Koninkrijksverband als samenwerkingsverband tussen de landen daarin.

Vanuit die optiek is een terughoudende opstelling bij de invulling van de waarborgfunctie noodzakelijk en verantwoord. Het is een uitdrukking van het vertrouwen in de instituties en organen van de afzonderlijke landen dat zij zelf in staat zijn in voorkomende gevallen van inbreuk redres te bieden. De eigen verantwoordelijkheid van de landen blijft voorop staan.

De Koninkrijksregering kan verschillende maatregelen treffen in het kader van de waarborgtaak. Welke dit zijn zal van geval tot geval moeten worden bezien. De meest besproken bevoegdheden die dit ingrijpen operationaliseren – geregeld in de artikelen 50 en 51 van het Statuut – zijn overigens nog nooit toegepast. Dat is de meest passende constatering om deze notitie mee te besluiten.

Vergaderjaar 2010–2011

32 850

De Toekomst van het Koninkrijk

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2011

Hierbij bied ik u aan de notitie De Toekomst van het Koninkrijk. Hiermee is de toezegging aan de Tweede en Eerste Kamer een visie op de toekomst van het Koninkrijk te ontwikkelen nagekomen en de motie van het lid Hachchi c.s. (Kamerstukken II, 2001/11, 32 500 IV, nr. 11) uitgevoerd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

DE TOEKOMST VAN HET KONINKRIJK

1 Inleiding

Op 10 oktober 2010 vond binnen het kader van het Statuut een ingrijpende verandering plaats. Het land «de Nederlandse Antillen» hield op te bestaan. Het werd gesplitst in twee landen en drie eilanden. Bonaire, Saba en Sint Eustatius werden openbaar lichaam binnen het Nederlands staatsbestel. Curaçao en Sint Maarten verkregen de status van autonome landen binnen het Koninkrijk. Praktisch werd daarmee ook Nederland een land in de regio en verloor Aruba haar «status aparte»; haar positie was niet langer apart maar de norm voor alle landen van het Koninkrijk.

De datum van 10-10-10 markeert vooralsnog het einde van een lang proces. Met de opheffing van de Nederlandse Antillen werd de voorlaatste stap genomen in een proces dat in 1948 begonnen is. In dat jaar werd de ronde tafelconferentie gehouden. Daar werd het beginsel aanvaard van een Koninkrijksverband met zelfstandige autonome delen: Nederland, Suriname, Nederlandse Antillen. Aruba gaf toen al aan een zelfstandige status te willen los van de Antillen. Die conferentie startte – achteraf bezien – een proces van voortgaande ontbinding. Suriname werd onafhankelijk. Aruba kreeg een status aparte. En, zoals boven geschetst, werd op 10 oktober 2010 uiteindelijk ook het land de Nederlandse Antillen ontbonden.

Zou de datum 10-10-10 ook het begin van de toekomst van het Koninkrijk kunnen zijn? Hebben de landen van het Koninkrijk een gezamenlijke toekomst? Is er aanleiding om de laatste stap in het proces te stoppen: de ontbinding van het Koninkrijksverband en de volledige onafhankelijkheid van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Want dat is wel de enige nog resterende stap in het ontbindingsproces tot dusver.

Wat willen we kortom met het Koninkrijk? Dat vraagt om bezinning op het waarom, het waarheen en het waartoe van het Koninkrijksverband. Wat is de reden dat de landen ook in de toekomst deel uit willen maken van een staatkundig verband? Hoe moet dat verband zich ontwikkelen en wat is de functie ervan?

Met deze notitie beoogt het kabinet van het land Nederland deze vragen te beantwoorden. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan het verzoek van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal om een notitie over de toekomst van het Koninkrijk. Het betreft een uiteenzetting van het kabinet van het land Nederland. Zou het een standpunt van de regering zijn dan zou dit het staatshoofd van het Koninkrijk eenzijdig betrekken bij wat nog voorwerp van uiteenzetting tussen de landen kan zijn. Want ook de overige landen in het Koninkrijk moeten deze vragen beantwoorden. Dat is de essentie van de autonomie. Uiteraard zullen de antwoorden wel op elkaar aan moeten sluiten. De toekomst van het Koninkrijk hangt niet af van de visie van één land, maar als er geen besef is van gemeenschappelijke belangen en van een gemeenschappelijke visie op het Koninkrijk, dan heeft dit geen toekomst.

Deze notitie behelst kortom de visie van het Nederlandse kabinet op de toekomst van het Koninkrijk, maar daarover is wel reeds van gedachten gewisseld met de regeringen van de andere landen en met een aantal fracties uit de Staten van Sint Maarten, Aruba en Curaçao. De Arubaanse regering en de Arubaanse oppositiepartij MEP hebben bovendien een Arubaanse visie op het Koninkrijk op schrift gesteld. Deze stukken zijn betrokken bij het schrijven van deze notitie. De regeringen van Sint Maarten en Curaçao hebben te kennen gegeven op dit moment prioriteit te

geven aan de opbouw van de nieuwe landen. De Curaçaose oppositiepartij PAR heeft wel een bijdrage op schrift geleverd over de toekomstvisie. Ook hebben de drie overige landen eerder dit jaar in het Akkoord van Arikok afgesproken om met een gezamenlijke visie te komen. Het onderwerp zal tenslotte aan de orde zijn later dit jaar op de eerste Koninkrijksconferentie.

Het gegeven dat het in deze notitie gaat om een visie op het Koninkrijk van één van de landen bepaalt ook de opzet en inhoud van de visie. Het feit dat de visie op het Koninkrijk van ieder land de medewerking en eventueel instemming van de andere landen behoeft om te worden gerealiseerd, impliceert dat de visie van het Nederlandse kabinet niet de gebruikelijke vorm kan hebben van stellen van ambitie, analyse van mogelijkheden en knelpunten en keuze van doelen en middelen. Nadruk zal daarom hebben de verkenning van denkbare alternatieven, beperkende factoren en realiseerbare mogelijkheden. Op basis daarvan kan het kabinet vervolgens wel aangeven wat de inzet is met betrekking tot het Koninkrijk en wat het belang. Het Koninkrijk heeft alleen toekomst als ieder van de samenstellende delen er belang aan hecht. Alleen door samenwerking kunnen wederzijdse belangen worden behartigd, gemeenschappelijke doelen worden gerealiseerd en een toekomst voor het Koninkrijk worden gecreëerd. Maar hieraan is inherent dat de mogelijkheden in de uitwerking en realisatie beperkt zijn.

In deze notitie wordt eerst ingegaan op het karakter van het Koninkrijk en de implicaties van 10-10-10 voor dit verband. Vervolgens wordt ingegaan op denkbare ontwikkelingen, zo men wil, toekomstscenario's van het Koninkrijk. Zoals in het voorgaande gesteld, zal het Koninkrijksverband evenwel slechts duurzaam zijn als ieder van de landen daar belang bij heeft. Om die reden wordt in een volgende stap ingegaan op de belangen van Nederland en van de andere landen bij het Koninkrijk. Tegelijk moet worden vastgesteld dat die belangen en mogelijkheden er ook in het verleden al waren. Derhalve moet ook ingegaan worden op de vraag waarom deze mogelijkheden tot dusver slechts beperkt zijn benut en wat de randvoorwaarden zijn voor een gemeenschappelijke toekomst binnen het Koninkrijk. Pas tegen de achtergrond van deze diverse aspecten kan het standpunt en de aanpak van het kabinet worden gegeven. In deze notitie vormt dat standpunt derhalve het sluitstuk en niet het begin.

2 Het Koninkrijk en de implicaties van 10-10-10

2.1 Wat is het Koninkrijk?

Het Koninkrijk vindt zijn grondslag in het Statuut van 1954 waarin het Koninkrijk der Nederlanden als een gemeenschappelijke politieke entiteit met een gemeenschappelijke regering, internationale rechtspersoonlijkheid en een nieuwe rechtsorde werd vormgegeven. Het Koninkrijk omvat de landen van het Koninkrijk, die zelfstandig hun eigen belangen behartigen, de belangen van het Koninkrijk op voet van gelijkwaardigheid verzorgen en elkaar wederkerige bijstand verlenen.

Het is een weinig originele maar daarom niet minder juiste vaststelling dat het koninkrijksverband een zeer bijzonder staatsrechtelijk verband is. Het is onbetwistbaar een staatsrechtelijk verband dat ook als zodanig in het internationale recht is erkend. Het Statuut regelt de duurzame verdeling en uitoefening van overheidsgezag binnen een bepaald gebied, onder het gezag van een staatshoofd. Het doet dit echter op geheel eigen wijze die niet past in een van de meer gangbare staatsvormen. Het wordt dan ook wel aangeduid als een staatsvorm «sui generis». Het beste kan dit verduidelijkt worden door ons model te vergelijken met de meest

voorkomende statenvormen, de eenheidsstaat, de federatie, de confederatie en het gemenebest van staten.

Dat er geen sprake is van een eenheidsstaat voor wat betreft het Koninkrijk behoeft nauwelijks verdere toelichting. In een dergelijk systeem past immers niet de mate van autonomie die de samenstellende delen van het Koninkrijk volgens het Statuut elk bezitten.

Het Koninkrijk heeft wel enige kenmerken die mogelijk in de richting van een federatie zouden kunnen wijzen. Men kan zeker federale trekken in het Statuut terugvinden. In het bijzonder kan dan gedacht worden aan de verdeling van bevoegdheden tussen de landen en het hoogste echelon van het Koninkrijk, zoals onder meer blijkend uit artikel 3 van het Statuut, waarin de Koninkrijksaangelegenheden worden benoemd. Daar staat echter tegenover dat er geen sprake is van een federale overheid met eigen instituties en een eigen specifiek federaal beleid op belangrijke terreinen van overheidszorg. Wel is er sprake van samenwerking en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van een democratische rechtsorde en deugdelijk bestuur, waarbij de organen van het grootste land tevens optreden als gezamenlijk orgaan van het Koninkrijk, waarbij zij dan worden aangevuld met delegaties (van de overeenkomstige organen) uit de andere landen.

Er vallen ook wel confederale trekken aan het koninkrijksverband te ontdekken. Er is immers sprake van een verband waarin de afzonderlijke onderdelen met een grote mate van autonomie kunnen opereren en een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. De overkoepelende eenheid, het Koninkrijk, heeft als zodanig ook weinig zeggenschap over de inwoners van de verschillende landen en het hoogste besluitvormende orgaan van het Koninkrijk beslist in principe bij unanimiteit. Toch gaat de vergelijking op essentiële punten mank. De landen van het Koninkrijk zijn geen soevereine staten, het Statuut is geen internationaal verdrag en het Koninkrijk is de drager van de internationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid en niet de af-zonderlijke landen.

De vergelijking met een gemenebest gaat echter ook niet op. Het Koninkrijk is meer dan een gemenebest van onafhankelijke staten. Hoewel er niet een algemeen aanvaarde definitie van een gemenebest bestaat, verstaat men daaronder een losser verband van onafhankelijke staten, die binnen het gemenebest een zekere politieke samenwerking kennen. Besluitvorming vindt plaats tijdens een min of meer regelmatige (maar niet noodzakelijkerwijs frequente) vergadering van de hoogste politieke gezagsdragers, waarbij ieder land de vrijheid heeft zich al dan niet aan die besluitvorming te conformeren. Het is duidelijk dat het Koninkrijk op geen enkele manier een zo vrijblijvende samenwerkingsconstructie is, nog afgezien van het feit dat de landen geen onafhankelijke staten zijn.

Aard en opzet van het Koninkrijk worden bepaald door het verleden van Nederland als koloniale mogendheid. Het Koninkrijk is een samenwerkingsverband van daaruit door devolutie van overheidsmacht voortgekomen landen, geregeerd door een gezamenlijke set van constitutionele regels, die leiden tot een gemeenschappelijke rechtsorde waarin rechtstatelijkheid en deugdelijkheid van bestuur zijn gegarandeerd. Voor wat betreft de andere landen van het Koninkrijk impliceert dit ook een zekere mate van vrijwilligheid. Zij kunnen besluiten uit dit verband te treden en dus voor volkenrechtelijke onafhankelijkheid te kiezen. Nederland onderschrijft en erkent zonder meer het zelfbeschikkingsrecht van de (ei)landen en dus de vrijwilligheid van hun deelname aan het Koninkrijk. Vrijwilligheid is echter niet hetzelfde als vrijblijvendheid en dit is ook vastgelegd in de preamble van het Statuut, waarin de landen op

zich hebben genomen op voet van gelijkwaardigheid de gemeenschappelijke belangen te verzorgen en elkaar bijstand te verlenen.

De keuze om uit het Koninkrijk te stappen is voor de voormalige kolonisateur Nederland naar internationaal recht evenwel niet weggelegd. Het zou bovendien staatsrechtelijk tot gevolg hebben dat er twee Koninkrijken der Nederlanden ontstaan met een personele unie voor wat betreft het staatshoofd. Wanneer Nederland immers uit het Koninkrijk stapt, zouden de achterblijvende landen gezamenlijk nog steeds het Koninkrijk der Nederlanden vormen. Van de bestaande structuur, waarin de Koninkrijksorganen grotendeels samenvallen met de Nederlandse organen, zal in dit Caribische Koninkrijk der Nederlanden echter weinig overblijven.

2.2 Aard en implicaties van de wijzigingen van 10-10-10

Zelfs als het juridisch mogelijk en politiek denkbaar zou zijn dat Nederland het Koninkrijksverband verlaat, dan zou Nederland nog een Caribisch land blijven. Dit is de implicatie van de keuze om de drie BES eilanden als openbaar lichaam op te nemen in het Nederlandse staatsverband.

Met de opheffingherstructurering van de Nederlandse Antillen per 10-10-10 is Nederland in tweede opzicht met het Koninkrijk in een staatsrechtelijk nieuwe situatie beland ook al werd het Statuut niet fundamenteel gewijzigd. Omdat vooral het wegwerken van ongewenste situaties uit het verleden centraal stond in deze hervorming is het goed om hier nadrukkelijk in te gaan op de nieuwe karakteristieken.

Met de hervorming is het Koninkrijk qua samenstelling en functioneren veranderd van een stelsel met een Europees deel (Nederland), een Antilliaans deel (de Nederlandse Antillen) en een Caribisch eiland met een eigensoortige status (Aruba), in een stelsel met vier landen die alle in het Caribisch gebied liggen. Voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten is dat evident. Voor Nederland minder, maar sinds Bonaire, Saba en Sint Eustatius als openbaar lichaam deel zijn geworden van Nederland, is Nederland sedert 10-10-10 ook een land geworden dat mede in de Caraïben ligt. Met onderdanen op die drie eilanden die belang hebben bij goede en duurzame contacten met Aruba, Curaçao en Sint Maarten, al was het maar omdat zij voor tal van dagelijkse voorzieningen daarop zijn aangewezen. Onderdanen die op voet van gelijkheid aanspraak hebben op de bescherming van die dagelijkse belangen door de Nederlandse overheid; ook tegenover de andere landen van het Koninkrijk. Dat is een implicatie van de hervorming van 10-10-10 waarvan de gevolgen vaak nog niet voldoende onderkend worden.

Er is niet langer sprake van een Europees deel van het Koninkrijk aan de ene kant van de oceaan en een Caribisch deel van het Koninkrijk aan de andere kant, welke verdeling samenloopt met de grenzen van de landen van het Koninkrijk. Nederland is direct partij geworden bij de samenwerking in de Caraïben tussen de verschillende eilanden als het gaat om vervoer, energievoorziening, medische voorzieningen, enz. waarvan de inwoners van de BES eilanden afhankelijk zijn voor hun dagelijks leven. Vanwege de verwegenheid van de economieën van de eilanden is Nederland ook directer belanghebbende bij de economische ontwikkeling op de eilanden en de verschillende vormen van samenwerking die daarvoor zijn ontstaan. De verwegenheid binnen het Koninkrijk is kortom exponentieel toegenomen door de jongste ontwikkelingen en het ligt in de lijn der verwachting dat dit verdere gevolgen heeft voor de wijze waarop de landen in de toekomst met elkaar zullen omgaan.

Een tweede belangrijke implicatie van de hervorming van 10-10-10 betreft het wegvalLEN van het land de Nederlandse Antillen als bestuurlijke buffer tussen Nederland en de eilanden van de Nederlandse Antillen. Natuurlijk gold deze situatie al langer voor Aruba, maar nu is er nergens in het Koninkrijk meer een extra tussenlaag tussen de diverse samenstellende delen en het Koninkrijk. Dit betekent dat de Koninkriksvertegenwoordiger, de Gouverneur, vaker directer betrokken zal zijn bij de dagelijkse politieke en juridische gang van zaken op Curaçao en Sint Maarten. Het verdwijnen van de Nederlandse Antillen betekent dat er ook vereenings- en bijstandsmechanismen tussen de eilanden wegvalLEN en via het Koninkrijk gaan lopen. Bovendien zijn Curaçao en Sint Maarten nauwer aan Nederland verbonden door gemeenschappelijke instellingen, zoals het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Bovendien zijn sommige landen nauwer aan elkaar verbonden door gemeenschappelijke instellingen, zoals Curaçao en Sint Maarten door een gemeenschappelijke Centrale Bank.

Meer zicht op de gang van zaken bij elkaar heeft twee kanten. Het kan betekenen dat men beter gaat zien waar de landen elkaar kunnen bijstaan en waar zij gezamenlijke belangen hebben die samen kunnen worden aangepakt. Het kan echter ook betekenen dat men scherper zicht krijgt op aspecten en beleid dat in andere landen als onvoldoende of fout wordt gezien. Beter zicht kan kortom ook betekenen elkaar beter in de gaten houden. Dat is een weinig profijtelijke wijze van elkaar bezien, zoals de ervaring met 25 jaar status aparte van Aruba heeft geleerd. Dan leidt beter zicht slechts tot groeiende irritatie, frustratie en afkeer.

Het gevolg van 10-10-10 kan naar het zich laat aanzien eigenlijk niet anders zijn dan dat de landen van het Koninkrijk dichter naar elkaar toe zullen groeien, omdat de noodzaak tot samenwerking in de nieuwe staatkundige constructie (veel) meer zit ingebakken dan voor die datum het geval was.

3 Uitgangspunten en denkbare mogelijkheden

Zolang het Koninkrijk slechts wordt gezien als juridische band en politieke waarborg, gaat het om het verleden. Dan is het Koninkrijk alleen uitvloeisel van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van Nederland als oud koloniale macht. Zolang we hoofdzakelijk bezig zijn met de verplichtingen, beperkingen en waarborgen van het Koninkrijk, zijn we met het verleden bezig. Pas als we het gaan hebben over de mogelijkheden van het Koninkrijk, hebben we het over een toekomst.

Het ontwikkelen van een visie in de zin van het definiëren van een punt op de horizon waar men uit wil komen, als Nederlands kabinet, om daar vervolgens aan te werken, is niet mogelijk. Essentie van autonomie is dat ieder van de landen binnen de gestelde kaders zelf hun punt kunnen kiezen, daar zelf ook verantwoordelijkheid voor nemen en dat de ontwikkeling het resultaat is van de wisselwerking daartussen. Dat wil niet zeggen dat de ontwikkeling de uitkomst is van een stuurloos proces waar niemand greep op heeft. De ontwikkeling is de uitkomst van ambities, keuzen, handelingen en afspraken die de landen onderling maken. Het gaat daarbij niet om de keuze voor de invulling van een bepaalde visie, maar om mogelijkheden die gerealiseerd kunnen worden al naar gelang aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan.

Uitgangspunt en vertrekpunt voor het nadenken over de toekomst van het Koninkrijk is het bestaan daarvan. Een discussie over de zin van het bestaan en voortbestaan van het Koninkrijk acht het kabinet weinig zinvol. Het Koninkrijk is er, de eilanden in de Antillen zijn om historische redenen

de verantwoordelijkheid van Nederland en Nederland heeft niet, zoals de andere landen, de optie om uit het Koninkrijk te treden. De vraag is bovendien reeds diverse malen bezien en herbezien. De vraag naar het voortbestaan van het Koninkrijk past ook niet binnen de vraagstelling van de Kamer. Een visie op de toekomst van het Koninkrijk veronderstelt het (voort)bestaan daarvan.

Uitgaande van dit vertrekpunt zijn drie denkbare, onderscheiden ontwikkelingen van het Koninkrijk en de relaties daarbinnen tussen de landen. Een eerste, meest perspectiefrijke, ontwikkeling is die waarbij de vier landen invulling weten te geven aan een constructieve samenwerking welke meerwaarde oplevert voor de belangen van ieder afzonderlijk en voor die van het geheel. In deze ontwikkeling groeit, door positieve samenwerking op steeds meer gebieden, onderling vertrouwen en afhankelijkheid.

Genoemd scenario veronderstelt dat alle landen binnen het Koninkrijk gelijk opgaan in het bewust worden van de mogelijkheden en het realiseren daarvan en van de randvoorwaarden waar daarvoor aan moet worden voldaan. Het is weinig waarschijnlijk dat alle landen op hetzelfde moment de wil, bereidheid en mogelijkheden hebben om die weg te gaan. Dat laat onverlet dat deze ontwikkeling tussen twee of drie landen mogelijk is. Dat wil zeggen de verdieping en ontplooiing van de onderlinge relaties tussen twee of meer landen zonder dat dit alle landen omvat. Er is wel een kwalitatief verschil omdat in dit tweede scenario het niet mogelijk blijkt om gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk te identificeren, althans de bereidheid ontbreekt om deze gemeenschappelijk te realiseren. Er wordt vooral vanuit de eigen autonome situatie geredeneerd en het realiseren van de eigen belangen. Dit laat onverlet dat wanneer een dergelijke samenwerking succesvol blijkt en tot een positieve ontwikkeling voor de betrokken landen leidt, dit op zich zelf voldoende overtuigend kan zijn voor andere eerder niet betrokken landen, dat zij daaraan deel willen nemen. Op die wijze is het niet ondenkbaar dat men vanuit dit tweede in het eerste scenario terecht komt.

Beide geschatste scenario's veronderstellen een trendbreuk in de ontwikkeling van de onderlinge relaties tot dusver. Het veronderstelt dat er meer en hechtere samenwerkingsverbanden ontstaan binnen het Koninkrijk op gebieden waar de belangen van de onderscheiden landen elkaar overlappen en dat de algemene en specifieke randvoorwaarden die het mogelijk maken die gemeenschappelijke doelen te realiseren, duurzaam gewaarborgd kunnen worden.

Het derde denkbare scenario is dat de landen vast blijven zitten in hun onvermogen om een constructieve invulling te geven aan de mogelijkheden van het Koninkrijk en daardoor blijven hangen in de huidige situatie, waarin de rechtsband de belangrijkste is. Daarin zullen de eilanden op gezette tijden op Nederland terugvallen en het Koninkrijk zal in het kader van de waarborgfunctie de landen van tijd tot tijd tot de orde roepen. In de praktijk betekent dit dat Nederland van tijd tot tijd de landen zal moeten herinneren aan hun verantwoordelijkheid voor integer en betrouwbaar bestuur, goede rechtspleging en bescherming van de mensenrechten in het Koninkrijk. Nederland vervult dan als het ware de rol van politieagent die zorgt voor recht en orde in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Betwijfeld moet worden of een dergelijke verhouding tussen de landen van het Koninkrijk duurzaam kan zijn.

4 Betrokken belang

4.1 Het belang van belang

Een visie in de zin van een schets van wat een wenselijke situatie binnen het Koninkrijk zou zijn, is niet zo moeilijk te geven. Dat is het Koninkrijk als een verband van autonome landen die hun burgers de bescherming en mogelijkheden bieden om tot hun recht te komen waarbij het Koninkrijksverband ervaren wordt als wederzijdse steun, kans en positieve randvoorraarde om eigen en gemeenschappelijke belangen te realiseren. Geen eenheidsstaat of uniforme rechtsorde; geen verzorgingsstaat of ontwikkelingssamenwerking, maar een verband waarbinnen en waardoor economische mogelijkheden en welvaart geoptimaliseerd kunnen worden, sociale en culturele verscheidenheid tot hun recht komen, ieder kansen heeft en niemand van de honger komt. Een verband kortom dat jaloezie en bewondering kan opwekken bij landen in de regio die er geen deel van uitmaken.

Hoe aantrekkelijk een visie ook moge lijken, het Koninkrijk heeft vooral dan toekomst als ieder van de samenstellende delen er belang aan hecht, en door samenwerking wederzijdse belangen kunnen worden behartigd, doelen gerealiseerd en toekomst gecreëerd. Dat impliceert niet alleen dat ieder van de samenstellende delen belang heeft bij een toekomst van het Koninkrijk, maar zich daar ook van bewust is. Juist op dat punt ontbreekt het aan Nederlandse zijde vaak. We formuleren het belang van het Koninkrijk vaak vooral in termen van het belang dat de Caribische eilanden daarbij hebben of kunnen hebben. De Nederlandse rol in het Koninkrijk wordt daarbij vooral gezien als waarborg en verantwoordelijkheid. Niet alleen biedt dit geen duurzame basis, maar het wordt op de eilanden als enigszins neerbuigend en paternalistisch ervaren.

Een Nederlandse visie op de toekomst van het Koninkrijk vergt derhalve in de eerste plaats een erkenning van de belangen die Nederland heeft bij het Koninkrijk. Het vergt daarnaast een verkenning van de mogelijke belangen van de andere landen, teneinde te kunnen vaststellen of die aansluiten op de eigen visie. Pas dan kan een visie een realiseerbare mogelijkheid worden.

4.2 Belangen van Nederland

Nederland heeft verschillende soorten belangen bij het Koninkrijk: als Caribisch land vanwege de verantwoordelijkheid voor de inwoners van de BES eilanden, vanwege de mogelijkheden en kansen van economische en maatschappelijke ontwikkeling, vanwege de geopolitieke positie en verantwoordelijkheden. Op ieder van deze categorieën wordt hier nader ingegaan.

Belangen als Caribisch land: Door de opdeling van de Nederlandse Antillen is er scheiding ontstaan tussen Saba/Sint Eustatius en Sint Maarten onderscheidenlijk tussen Bonaire en Curaçao. Met het opheffen van het land de Nederlandse Antillen zijn bestaande familiebanden en economische banden niet beëindigd. In de dagelijkse praktijk zijn de inwoners van de drie BES eilanden voor veel van hun voorzieningen afhankelijk van de naastliggende landen, of het nu gaat om medische voorzieningen, energie, duurzame consumptiegoederen, enz. Daarom zijn ook de vervoersverbindingen tussen de eilanden van vitaal belang voor deze bewoners. Nederland is als overheid rechtstreeks verantwoordelijk en aanspreekbaar voor het wel en wee van burgers daar. Dit vereist op een aantal terreinen goede samenwerking tussen Nederland (Caribisch Nederland) en haar buurlanden.

Bepalend voor wat op eilandelijk niveau kan gebeuren is de vraag of daarvoor voldoende financiële, sociaal economische en infrastructurele draagkracht is op het niveau van het eiland. Er is een groot aantal terreinen waar de schaal van een eiland een boveneilandelijke oplossing aantrekkelijker, beter of zelfs noodzakelijk maakt. In die gevallen zullen de Nederlandse ministers, naast het bestuur van het betrokken eiland, samenwerking moeten zoeken met de aanliggende landen. In de meeste gevallen zijn dat de landen van het Koninkrijk. Ook voor hen kan het overigens aantrekkelijk zijn om te komen tot samenwerking, vooral ook indien dat de betrokkenheid vanuit Nederland impliceert. Voorbeelden hiervan liggen op het terrein van: zorg, vervoer, natuur en milieu, energie en economische- en handelsbelangen

- **Zorg:** Een voorbeeld van wederzijdse belangen binnen het Koninkrijk is de (deels reeds gerealiseerde) samenwerking op het gebied van de zorg. Het geringe aantal inwoners op Bonaire, Sint Eustatius en Saba maakt het onmogelijk om alle benodigde zorgvoorzieningen op de eilanden zelf te realiseren. Voor specialistische zorg en ziekenhuiszorg werken Saba en Sint Eustatius voor vrijwel alles samen met Sint Maarten. Op Bonaire zijn beperkte ziekenhuiszorg en een aantal basisspecialismen aanwezig, maar voor uitgebreidere zorg wordt samengewerkt met Aruba en Curaçao.
De patiënt heeft er uiteraard belang bij dat zorg zo dicht mogelijk bij huis wordt geleverd en bij voorkeur in een bekende omgeving in een taal die hij spreekt. Samenwerking met de andere Koninkrijksdelen in de Caraïben ligt daarom voor de hand. Maar ook zal worden samengewerkt met zorginstellingen in Guadeloupe (voor Saba en Sint Eustatius) en Colombia (voor Bonaire) als het gaat om specialistische zorg die niet binnen het Koninkrijk kan worden verkregen. Deze medische samenwerking is van wederzijds belang van de verschillende landen; voor Nederland vanwege de inwoners van Caribisch Nederland, voor de andere landen vanwege het schaalvoordeel en de stimulans om het niveau van zorg te verbeteren.
Succesvolle samenwerking op medisch terrein stelt wel een aantal randvoorwaarden. De kwaliteit van zorg in de andere landen zal voldoende moeten zijn en de prijs/kwaliteit zal concurrerend moeten zijn met andere aanbieders in de regio. Om de zorg op een hoger niveau te brengen heeft de minister van VWS in overleg met betrokken partijen samenwerking met de ziekenhuizen van VU/AMC in Amsterdam tot stand gebracht.
- **Vervoer:** Vervoer tussen de landen en eilanden is van vitaal belang. Luchtvaart en scheepvaart vormen een belangrijke sociaaleconomischeader voor de landen en openbare lichamen. Voor Saba en Sint Eustatius is betrouwbaar bediening van de eilanden tegen redelijke kosten van groot belang. Samenwerking tussen Nederland en de andere landen is ook hier een wederzijds belang. Nederland dient te zorgen voor betrouwbaar en betaalbaar vervoer van en naar de eilanden. Nederland kan dat door lokale vliegmaatschappijen laten verzorgen. Daarbij stelt Nederland bijvoorbeeld in een service level agreement eisen aan de serviceverlening. Voorwaarde voor een goede samenwerking is dat de verschillende regelgeving op elkaar is afgestemd en dat er de onderlinge bereidheid is zaken niet op elkaar af te wentelen. Bezien moet worden hoe kan worden voorkomen dat bepaalde eenzijdige maatregelen van een van de landen (verhogentarieven luchthaven) gevolgen heeft voor een ander land (inwoners van Caribisch Nederland moeten meer voor hun tickets gaan betalen).
- **Natuur & Milieu:** Ook natuur en milieu is een beleidsterrein dat het draagvlak van het lokale niveau te boven gaat. De ecologische rijkdom van het Caribisch deel van het Koninkrijk is van onschatbare waarde, zowel onder water als op het land. Die rijkdom is kwetsbaar; bedreigingen komen o.a. voort uit klimaatverandering, scheepvaart, recreatie,

overbevissing, invasieve soorten en illegale (internationale) handel. Samenwerking tussen de landen is van belang zowel op het terrein van kennisontwikkeling en ervaring als ook de handhaving op maritiem gebied. Voor de samenwerking op het terrein van natuur is een belangrijke rol weggelegd voor de Dutch Caribbean Nature Alliance (DCNA), een organisatie die ook vanuit Nederland financieel wordt ondersteund. Voor het beheer van de Exclusieve Economische Zone Caribisch Nederland (mariene biodiversiteit en visserij) is door de landen van het Koninkrijk een beheerplan opgesteld. Tussen de landen zijn gesprekken gaande over een uitvoeringsovereenkomst die een gecoördineerde aanpak en uitvoering van dit beheerplan zekerstelt. De overeenkomst is inmiddels ondertekend door Nederland en de eilanden behorend tot Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Bij de uitvoering is ook de Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba betrokken.

- *Energie:* Een betrouwbare en betaalbare energievoorziening is voor Caribisch Nederland van vitaal belang, maar is daar tegelijkertijd één van de meest kwetsbare voorzieningen, in het bijzonder omdat de eilanden van Caribisch Nederland tot op dit moment nog niet in staat zijn zelfstandig in hun volledige energiebehoefte te voorzien. De schaal van de eilanden maakt de vestiging van meerdere producenten onwaarschijnlijk. Vandaar dat voor een goede en stabiele energievoorziening samenwerking met de andere landen van het Koninkrijk essentieel is. Nederland kan waar nodig bijdragen aan de ontwikkeling van hoogwaardige energiebedrijven en heeft op het gebied van hernieuwbare energie veel kennis in huis. Dit versterkt de mogelijkheden voor de ontwikkeling van financieel gezonde bedrijven die uit zijn op kostenbeheersing en mogelijkheden zien op het gebied van hernieuwbare energie. Dit draagt bij aan een betrouwbare, efficiënte en duurzame elektriciteitsvoorziening. Deze bedrijven hebben de mogelijkheid activiteiten te ontpllooien op meerdere eilanden en deze schaalvergroting kan leiden tot efficiëntere productie en lagere kosten voor de eindgebruikers. Door de behoeften van de verschillende eilanden te koppelen aan de mogelijkheden en kennis in Nederland is vruchtbare samenwerking mogelijk.
- *Rechtshandhaving:* Sinds 10-10-10 heeft Nederland vanwege de verantwoordelijkheid voor de BES eilanden ook belang bij een goede samenwerking tussen de landen op het terrein van de rechtshandhaving en rechtspleging. Zo wordt het Gemeenschappelijk Hof van Justitie gezamenlijk gefinancierd, is er een gezamenlijke procureur-generaal en komt er een gemeenschappelijke voorziening politie. Nederland heeft er nu direct belang bij dat deze instanties goed functioneren en dat de betrokken landen hun afspraken, zoals over de gezamenlijke financiering van het hof, nakomen.

Economische en handelsbelangen: Het Koninkrijksverband biedt Nederland ook mogelijkheden op economisch gebied. Op het eerste gezicht lijkt er hier geen sprake van wederzijds belang. Het belang van de Nederlandse economie voor de eilanden is relatief groter dan omgekeerd. Het directe economische belang van de economieën van de eilanden voor de Nederlandse economie is verwaarloosbaar, gegeven het verschil in omvang van de economieën. Het totale BBP van de economieën van Aruba en de Nederlandse Antillen was in 2010 ongeveer 0,8% van het BBP van Nederland.

De handel tussen Nederland en de Caribische landen zal daardoor nooit een significant gedeelte uit maken van de totale Nederlandse export. Echter, ook een kleine toename van de handelsstromen tussen de verschillende regio's is voor de Caribische regio al van grote waarde.

Bovendien is er wel degelijk een sterke economische band tussen de drie landen en Caribisch Nederland. Vanwege de noodzakelijke tussenstop en overslag op Curaçao of Sint Maarten zijn levensmiddelen in Caribisch Nederland duurder dan noodzakelijk. Verdere economische integratie van de Caraïbische eilanden en betere integratie van de Cariben met de wereldhandel is hiermee in het belang van allen.

Een interessante gedachte in dit kader is de mogelijkheid om de landen in de Caraïbische regio te ontwikkelen tot schakel of springplank voor Nederlandse en Europese bedrijven die actief willen worden in Midden- of Zuid-Amerika. De goede contacten van de lokale bevolking, hun talenkennis en hun ervaringen met gewoontes- en gebruiken in de regio maken hen tot nuttige zakenpartners voor Nederlandse ondernemers die expansie naar Latijns-Amerikaanse markten overwegen.

Hierbij kan ook gepoogd worden de banden tussen de Europese Unie en de Landen en Gebieden Overzees (LGO's) te versterken. Dit vormt wat Nederland betreft dan ook de inzet tijdens de komende herziening van het LGO-Besluit. LGO's dienen meer steun en mogelijkheden te krijgen om gedeeltes van het Europese acquis over te nemen, zodat een verdere integratie van Nederland binnen de Europese Unie niet hoeft te leiden tot verdere disintegratie binnen het Koninkrijk.

Politieke en culturele belangen: Het ontstaan en bestaan van het Koninkrijk impliceert een verantwoordelijkheid van Nederland voor de Caraïbische eilanden die internationaal-rechtelijk bekraftigd wordt en waarvan Nederland niet zo maar afstand kan doen. Die verantwoordelijkheid schept verplichtingen en lasten die bij tijd en wijle knellen. Tegelijk biedt dit het Koninkrijk een positie als brug tussen Europa en Latijns-Amerika die niet alleen economische en handelsmogelijkheden biedt, maar ook een dimensie toevoegt aan de Nederlandse positie in de wereld. Die dimensie kan potentieel van toenemend belang zijn in een wereld van verschuivende economische krachten, schaarse energie en grondstoffen en toenemende verwevenheid tussen de economische centra in de wereld. Het maakt Nederland ook tot een potentieel interessante partner in de directe omgeving in het Caraïbisch gebied. De Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba biedt een goed voorbeeld van een samenwerkingsverband in het Koninkrijk, dat ook van belang is voor internationale samenwerking buiten het Koninkrijk. Het Koninkrijk wordt door landen in de regio, maar ook door de Verenigde Staten, Frankrijk en Groot Brittannië als een belangrijke partner gezien.

Wat betreft de internationale positie van het Koninkrijk in het Caraïbisch gebied wordt hier verwezen naar de notitie hierover welke de minister van Buitenlandse Zaken aan de beide Kamers der Staten-Generaal zal aanbieden.

Niet alleen politiek maar ook cultureel geeft de positie van het Koninkrijk als brug tussen de Europese en Zuid-Amerikaanse culturen Nederland een bijzondere positie. Weliswaar krijgt die positie vaak vooral negatieve publiciteit als het gaat om de problematiek van bepaalde groepen Antilliaanse jongeren in Nederlandse steden die frequent in aanraking komen met politie en justitie. Die problematiek kan niet genegeerd worden en behoeft dringend een antwoord. Het is voor Nederland noch voor de Antilliaanse gemeenschap in Nederland, noch voor de bevolking van de eilanden aanvaardbaar dat het wangedrag van bepaalde groepen jongeren het beeld van het Koninkrijk bepalen. Dit doet ook geen recht aan de bijdrage van leden van de Antilliaanse gemeenschap aan het culturele en maatschappelijk leven in Nederland.

4.3 Belangen van de andere landen van het Koninkrijk

Het Koninkrijk bestaat niet alleen bij gratie van het belang van Nederland daarbij; het berust niet minder (en vooralsnog vooral) op het belang van de eilanden in de Caraïben bij het Koninkrijk. Vanuit Nederland wordt dat belang altijd vooral gepercipieerd in termen van: de verankering van de democratie en rechtsorde op de eilanden, het burgerschap van het Koninkrijk, de nationaliteit en het paspoort, internationaalrechtelijke bescherming en buitenlands beleid, de mogelijkheid om terug te vallen op kennis vanuit Nederland (mede ten aanzien van goed financieel beheer), de mogelijkheden van economische en maatschappelijk ontwikkeling. Die belangen zijn er ongetwijfeld ook al zullen ze niet op ieder moment door ieder op de eilanden ook als voordeel ervaren worden.

Dat het benoemen van gemeenschappelijke belangen een goede basis is voor vruchtbare samenwerking, is reeds eind vorig jaar door de drie Caribische landen van het Koninkrijk herkend.

Begin december stond de versterking van de relatie tussen deze drie Caribische landen van het Koninkrijk centraal tijdens een overleg tussen de Ministers-presidenten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In het Arikok-akkoord spraken zij af dat er commissies zullen worden ingesteld die zich zullen buigen over de huidige samenwerkingsregels en de gebieden waarop de landen samenwerking zoeken. Zo komt er een tripartiete juridische commissie die zich gaat buigen over de nieuwe invulling van de samenwerking.

Over de belangen van de drie Caribische landen bij het Koninkrijk is in april jl. van gedachten gewisseld met de regeringen van de andere landen en met een aantal fracties uit de Staten van Sint Maarten, Aruba en Curaçao.

Het gesprek met de Arubaanse regering vond plaats aan de hand van de Visie van de Arubaanse regering op het Koninkrijk die zij eind december 2010 openbaar heeft gemaakt. Aruba signaleert dat veel landen in de wereld de samenwerking in grotere verbanden zoeken en ziet het Koninkrijk als een dergelijk groter verband waarbinnen de partners elkaar versterken. Dit betekent geen verlies van autonomie maar het gezamenlijk uitoefenen van de autonomie ter verkrijging van een meer effectieve autonomie.

Duidelijk blijkt uit de visie van de Arubaanse regering dat Aruba graag wil investeren in het Koninkrijk. Het Koninkrijk en de Europese Unie kunnen mogelijkheden bieden voor strategische partnerschappen die kunnen bijdragen aan het realiseren van de Arubaanse ambities.

In het kader van de voorbereiding van de onderhavige notitie heeft het kabinet ook met de regeringen van Sint Maarten en Curaçao gesprekken gevoerd. Deze gesprekken vonden plaats op een moment dat deze nieuwe landen nog geen half jaar oud waren. De regeringen van Curaçao en Sint Maarten willen op dit moment prioriteit geven aan de opbouw van hun landen. Eerder is afgesproken dat de verdere ontwikkeling van de visie op het Koninkrijk op de eerste Koninkrijksconferentie dit jaar aan de orde zal komen. Het kabinet heeft derhalve begrip voor de reactie van deze nieuwe landen dat zij op dit moment prioriteit geven aan de opbouw van de nieuwe landen, temeer nu het onderwerp later dit jaar – op de eerste Koninkrijksconferentie – aan de orde zal komen.

5 Randvoorwaarden voor een gemeenschappelijke toekomst

5.1 De realiteit van de samenwerking

De in het voorgaande geschetste belangen bestaan, met uitzonderingen van de nieuwe belangen van Nederland als Caribisch land, al langer. Vastgesteld kan worden dat deze tot dusver niet hebben bijgedragen aan het Koninkrijk hechter in hart en hoofd van politiek en bevolking te verankeren. Dat heeft diverse oorzaken zoals de verscheidenheid in samenleving en de last van het verleden, de wisselvalligheid van de politiek en de deugdelijkheid van bestuur en rechtszekerheid, de kosten van samenwerking en de beeldvorming aan weerszijden van de oceaan. Voor de visie van het kabinet op het Koninkrijk dienen ook deze factoren onder ogen te worden gezien, omdat deze uiteindelijk de beste bedoe-lingen kunnen ontkrachten.

De maatschappelijke verschillen tussen de landen van het Koninkrijk zijn onmiskenbaar; niet alleen die tussen Nederland en de landen in het Caribisch gebied, maar ook tussen die landen onderling. Aruba behoort tot de meest welvarende eilanden in de Caraïben. Het is sterk georiënteerd op toerisme uit de Verenigde Staten. Curaçao is een van de grootste en bevolkingsrijkste eilanden in de regio. Het heeft een lager inkomen per hoofd van de bevolking dan Aruba en een breder georiënteerde economie. De benedenwindse eilanden onderscheiden zich qua cultuur en taal wezenlijk van de bovenwindse eilanden die veel sterker gericht zijn op het noordelijk deel van de Caraïben en de Verenigde Staten. De fysieke afstand en de maatschappelijke en culturele verscheidenheid tussen de huidige landen van het Koninkrijk in de Caraïben vormden de belangrijkste factoren voor de geleidelijke erosie van het land Nederlandse Antillen en de ontwikkelingen die zijn uitgegaan in de hervorming van 10-10-10. Die verschillen zullen ook in de toekomst een rol blijven spelen. Daarnaast blijft de relatie van Nederland met ieder van de eilanden belast door het verleden; de slavernij en het koloniale verleden. Ook dat is steeds van invloed gebleken op de onderlinge verhoudingen.

De maatschappelijke verscheidenheid en het verleden komen ten dele ook tot uitdrukking in de politieke verhoudingen op de eilanden en de wisselvalligheid in de politieke betrekkingen tussen Nederland en de landen in de Caraïben, die beheerst worden door enerzijds ambities van autonomie en eventueel zelfstandigheid en anderzijds de wens om gebruik te maken van de financiële, economische en maatschappelijke mogelijkheden van de relatie met Nederland. Ook aan Nederlandse zijde is de politieke inzet voor een goede relatie met de Antillen niet een constante. Het leidt tot wisselingen in de intensiteit van de betrekkingen die gecompliceerd worden doordat de variaties in politieke inzet en wil aan weerszijden van de oceaan niet gesynchroniseerd verlopen en elkaar daardoor dreigen te versterken.

De onderlinge verhoudingen worden verder gecompliceerd door het gegeven dat het Koninkrijk de landen daarbinnen op voet van gelijkheid plaatst, die de werkelijkheid van ongelijkgewichtigheid tussen Nederland en de onderscheiden landen in de Caraïben – gezamenlijk of afzonderlijk – verhult. Die ongelijkgewichtigheid komt mede tot uitdrukking in het onderscheiden economisch gewicht van Nederland en de Caribische eilanden die gezamenlijk een BBP hebben dat net 0,8% is van dat van Nederland. Hoezeer ieder van de landen van het Koninkrijk ook de gevolgen daarvan zou ondervinden, feit blijft dat de gevolgen voor Nederland van het verlies van de relatie met de Caribische landen van het Koninkrijk vele malen geringer zal zijn dan omgekeerd. Dat geldt niet alleen de economische en financiële gevolgen, maar ook de gevolgen op

het terrein van kennis, cultuur en samenleving. Die scheefheid in de reële verhoudingen belast onvermijdelijk ook de politieke verhoudingen tussen de landen, hetgeen niet gecompenseerd kan worden door de staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Koninkrijk.

Een andere factor die de ontwikkeling van de verhoudingen tussen de landen van het Koninkrijk belast zijn de verschillende opvattingen over deugdelijkheid van overheidsfinanciën, wetgeving en bestuur aan weerszijden van de oceaan, of althans de verschillende perceptie daarvan. De omvang van de eilanden en hun bevolking is vele malen geringer dan die van Nederland. Dat betekent dat het financieel, professioneel en bestuurlijk draagvlak voor bestuur aanzienlijk geringer is. Tegelijk worden de eilanden met niet minder en in sommige opzichten met grotere maatschappelijke en politieke uitdagingen geconfronteerd dan Nederland. Het leidt ambtelijk en politiek makkelijk tot een vergelijking tussen de bestuurlijke en beleidsmatige praktijk op de eilanden en Nederland, waarbij de verschillen soms breed worden uitgemeten. Deugdelijkheid van bestuur is een absolute waarde die door het Koninkrijk aan de inwoners wordt gewaarborgd door ieder van de regeringen afzonderlijk en door het Koninkrijk collectief (art. 43 Statuut). Tekortkomingen in die deugdelijkheid dienen dan ook gecorrigeerd te worden en kunnen aanleiding zijn voor onderlinge kritiek mits erkend wordt dat dit daarmee gelijk ook voorwerp wordt van de verplichting tot onderlinge bijstand bij het realiseren van de centrale waarden van het Koninkrijk. Tegelijk moet echter voorkomen worden dat ieder verschil in wetgeving, beleid en bestuur ook als tekortkoming wordt gezien en bekritiseerd, want dan blijft er uiteindelijk van de autonomie van de landen weinig over.

De verschillende hier genoemde factoren scheppen een onzekerheid over de stabiliteit van de betrekkingen. Die tasten het vertrouwen aan dat nodig is voor de investeringen die nodig zijn om de mogelijkheden die er onmiskenbaar zijn te exploiteren. Ook maatschappelijke ontwikkelingen vergen investeringen in menskracht en persoonlijke relaties, die lijden onder de wisselvalligheid in betrekkingen en onzekerheid over de toekomst. Samenwerking brengt in alle gevallen kosten met zich mee; ook wanneer het niet de bedoeling is om die kosten weer terug te verdienen behoeft de bereidheid om de kosten te maken wel zekerheid omtrent de vruchten die zij kunnen dragen. Het regelmatig benadrukken van de exit-optie die de landen in de Caraïben hebben draagt ook niet bij aan het opbouwen van een gevoel van duurzame zekerheid, dat nodig is voor vruchtbare samenwerking en de bereidheid om de kosten daarvan te dragen.

5.2 Randvoorwaarden voor samenwerking

In de identificatie van factoren die tot dusver de vruchtbare ontwikkeling van samenwerking en investering in de economische mogelijkheden van het Koninkrijk beperken, ligt een analyse besloten van de randvoorwaarden die nodig zijn om te komen tot het realiseren van de mogelijkheden en belangen van de landen van het Koninkrijk. Daarom kan hier volstaan worden met een korte aanduiding van die randvoorwaarden.

Politieke stabiliteit in de waardering van de onderlinge betrekkingen
De ervaring leert dat wisselingen van het politieke klimaat in de landen van het Koninkrijk een verstorend element kunnen zijn in de samenwerking. Nog recent, tijdens het proces van de staatkundige hervorming, is dit gebleken. Meermaals kwam het voor dat een moeizaam bereikt akkoord met bestuurders, bij wisseling van de politieke macht door een volgende groep bestuurders ter discussie werd gesteld. Niet alleen is dit

fniukend voor de voortgang van een dergelijk proces maar zeker niet in de laatste plaats voor (het vertrouwen in) een vruchtbare samenwerking.

Goed bestuur en rechtszekerheid

Ieder van de betrokken landen dient in te staan voor goed bestuur, gezonde overheidsfinanciën, integriteit, gerechtigheid en veiligheid van de burgers en hier zijn verantwoordelijkheid voor te nemen.

Concordantie en eenvormigheid van wetgeving

In de staatsregelingen zijn de voorwaarden en bevoegdheden vastgelegd op basis waarvan de landen invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid voor goed bestuur, gezonde overheidsfinanciën, integriteit, rechtszekerheid en veiligheid van de burgers. In de consensus rijkswetten zijn vervolgens belangrijke waarborgen gecreëerd op het terrein van de rechtspraak en rechtspleging. Daarnaast draagt het principe van uniformiteit, of althans concordantie van wet- en regelgeving, bij aan een goede werking van het openbaar bestuur in alle delen van het Koninkrijk.

Stabiele economie

Hoewel beleidsinitiatieven en overheidssamenwerking voor de economieën van de eilanden voordelen op kunnen leveren, moet het effect hiervan op de economieën van de eilanden niet worden overschat. Veel belangrijker voor de economie van de eilanden is dat ondernemers zich ook daadwerkelijk willen vestigen op de eilanden. Weliswaar is locatie, en de promotie daarvan door partijen als het Koninkrijk of de Europese Unie, een belangrijke variabele voor de plaats waar ondernemers zich willen vestigen dan wel nieuwe economische activiteiten willen ontdekken, maar er zijn veel meer variabelen die bijdragen aan een goed ondernemingsklimaat (overheidsfinanciën, rechtszekerheid). En het is juist dat ondernemingsklimaat dat uiteindelijk bepaalt of ondernemers zich ergens willen vestigen en of ondernemingen kunnen groeien en daardoor banen en welvaart kunnen creëren. Om de handel tussen de landen van het Koninkrijk te bevorderen en het vestigingsklimaat te verbeteren kan vrij verkeer van personen, goederen en diensten tussen de eilanden een belangrijke factor zijn.

Beeldvorming en taal

Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk delen een gezamenlijke geschiedenis. Ook woont een groot aantal Caribische Nederlanders in Nederland en wonen Europese Nederlanders in de Caribische landen. Dit draagt bij aan het vergroten van wederzijds begrip en onderlinge verdraagzaamheid. Ook door de bescherming en bevordering van de culturele identiteit van de bewoners van de Caribische delen van het Koninkrijk en door samenwerking op dit terrein met landen in de Caribische regio kan een bijdrage worden geleverd aan de emancipatie van Caribische Nederlanders. De Nederlandse taal is niet alleen onderdeel van de culturele identiteit van de burgers van het Koninkrijk, maar tevens bestuurs- en rechtstaal in het Koninkrijk.

Gelijkwaardige relatie en vertrouwen

Voor een goede samenwerking is een gelijkwaardige en respectvolle relatie tussen de landen en een zeker onderling vertrouwen een vereiste. Alleen met respect voor elkaar cultuur en met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid kunnen er tussen de landen van het Koninkrijk relaties ontstaan die zijn gebaseerd op gelijkwaardigheid. Samenwerking zonder een dergelijke relatie, heeft geen kans van slagen.

6 Visie op het Koninkrijk

6.1 Algemeen

Het kabinet is van mening dat de hervorming van de inrichting van het Koninkrijk per 10 oktober 2010 de mogelijkheid schept en de kans biedt om te komen tot een positieve ontwikkeling in de samenwerking en onderlinge betrekkingen binnen het Koninkrijk. Nederland heeft daar meer dan ooit belang bij nu het zelf ook een Caribisch land is met drie openbare lichamen in de regio. Het wegvalLEN van wat tot dusver als knellende band en als belangrijke bron van maatschappelijke beperking en politieke weerstand en irritatie werd ervaren: het land Nederlandse Antillen, daagt ieder van de landen uit om de mogelijkheden waarin men zich tot dusver beperkt voelde, nu ten volle te realiseren. Nederland is bereid om daaraan bij te dragen met kennis, ervaring en bestuurlijke hulp. Met het saneren van de schulden van de Nederlandse Antillen, waardoor de landen Curaçao en Sint Maarten nu met een schone lei kunnen beginnen, heeft Nederland op financieel terrein gedaan wat gedaan moest worden. Nu is het aan de landen om gezonde overheidsfinanciën te waarborgen zonder verdere financiële steun van Nederland. Het functioneren van het College Financieel Toezicht is daarbij van vitaal belang.

Inzet van het kabinet is het Koninkrijk als staatsrechtelijk en politiek verband dat een adequaat kader en houvast biedt voor samenwerking en ontwikkeling in ieder van de landen van het Koninkrijk en voor een vruchtbare ontwikkeling van de onderlinge samenwerking en betrekkingen. Idealiter omvat die samenwerking alle landen gelijkelijk. Het kabinet is zich er echter van bewust dat zeker in een eerste periode de politieke wil en bereidheid in de afzonderlijke landen voor ontwikkeling en verdieping van de onderlinge samenwerking kan verschillen. In termen van de drie eerder genoemde scenario's zet het kabinet derhalve in op het tweede scenario; het ontwikkelen van de betrekkingen en samenwerking met die landen die daartoe de wil en bereidheid aangeven. Die wil en bereidheid dient dan echter wel van de zijde van het betrokken land de duurzame politieke en bestuurlijke wil en bereidheid in te houden om te voldoen aan de eerder genoemde randvoorwaarden voor stabiele samenwerking en ontwikkeling.

Het kabinet is van mening dat het ontwikkelen van goede samenwerking en betrekkingen zoals hier geschetst geen wijziging behoeft van het Statuut. Het Statuut biedt thans reeds de mogelijkheden, daaronder de waarborgfunctie en de mogelijkheid van verdere consensus rijkswetten, die nodig zijn om te komen tot de gewenste samenwerking. Wel zal het kabinet zich inzetten voor het realiseren van een zone van vrij verkeer van personen, goederen en diensten in het Caribisch gebied teneinde de belemmeringen die zijn ontstaan door het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen in twee landen en drie eilanden weg te nemen.

Het kabinet is zich bewust dat het beleid met betrekking tot de landen van het Koninkrijk niet los gezien kan worden van de ontwikkeling op de drie eilanden die sinds 10-10-10 zijn geïntegreerd in het Nederlands staatsbestel. De verantwoordelijkheid van de Nederlandse regering ten opzichte van deze eilanden staat los van de visie op het Koninkrijk en de bereidheid van andere landen daarbinnen. Dat laat onverlet dat de ontwikkeling van samenwerking en goede verhoudingen binnen het Koninkrijk in niet geringe mate mede bedoeld is ter ondersteuning van de economische ontwikkeling en het welzijn op die eilanden, die in hoge mate daarvan afhankelijk zijn. Vandaar dat hieronder eerst wordt ingegaan op de visie van het Nederlandse kabinet met betrekking tot de ontwikkeling op de drie BES eilanden. Vervolgens wordt voor zover nodig nader ingegaan op de

visie van het kabinet op de betrekkingen met de andere landen van het Koninkrijk.

6.2 Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Beleid en inzet van de Nederlandse regering met betrekking tot de drie kleinere Caribische eilanden die sinds 10-10-10 zijn geïntegreerd in het Nederlands staatsbestel zijn aangegeven in de schriftelijke stukken en nota's die ter voorbereiding van de staatkundige hervorming met de Kamer zijn gewisseld. Deze hebben geresulteerd in verschillende wetten die kaderstellend zijn op het terrein van bestuur, financiën en beleid.

Inzet van de Nederlandse regering is om van de Caribisch delen van Nederland een «succes» te maken. Dat wil zeggen daar te voorzien in bestuur, wetgeving en beleid die recht doen aan de eigenheid van de samenleving op de eilanden, die de inwoners de mogelijkheden bieden om zich beschermd te weten en te ontlopen naar eigen inzicht, die aanvaardbare publieke voorzieningen scheppen en tegelijk het gevoel van eenheid met Nederland versterken en de burgers geen aanleiding bieden voor spijt over hun keuze om deel te worden van Nederland. Die inzet impliceert een Nederlands belang bij nauwe samenwerking met andere landen van het Koninkrijk. Bij het op binnen Nederland aanvaardbaar niveau brengen van de dienstverlening door de rijksoverheid (voorheen de Antilliaanse overheid) en het voorzieningenniveau moet dat in het oog worden gehouden.

In het wetgevend overleg over de BES-wetgeving is het voornemen uitgesproken om de eerste vijf jaar rust te scheppen op legislatief gebied. Het kabinet bevestigt dat voornemen. Dit houdt echter geen stilstand in op het terrein van de wetgeving. De periode van vijf jaren zal vooral gebruikt moeten worden voor het experimenteren en ontwikkelen van wetgeving die beantwoordt aan de eisen van eenheid en gelijkheid binnen het land Nederland en die daarnaast recht doet aan de onderscheiden maatschappelijke werkelijkheid in Europa en de Caraïben.

Bestuur, beleid en wetgeving op de drie BES eilanden behoeft bijzondere aandacht. Het overheidsbeleid op de eilanden vormt de directe verantwoordelijkheid van de onderscheiden bewindslieden en de Kamers der Staten-Generaal, althans voor zo ver het niet de autonome bevoegdheid van het eilandsbestuur betreft. Vanwege hun afstand en geringe omvang kan bij de wetgever, de Kamers en de verantwoordelijke autoriteiten de aandacht voor deze eilanden licht verdwijnen achter de aandacht voor meer dringende zaken in Nederland of de aandacht voor de impact van wetgeving en beleid in Nederland. Waar nodig vormt het departement van BZK voor de eilanden het aanknopingspunt voor benadering van de verantwoordelijke bewindslieden. Het ware wenselijk indien ook in de beide Kamers der Staten-Generaal een door afstemming binnen en tussen de fracties verzekerd wordt dat bevolking en bestuur van de eilanden voldoende aandacht krijgen voor hun vragen.

De Staten-Generaal heeft in juni 2011 de voorjaarsrapportage van de Rijksvertegenwoordiger over de stand van zaken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ontvangen. De rapportage bestrijkt de periode van 10 oktober 2010 tot 1 mei 2011. Uit deze rapportage blijkt dat de openbare lichamen geconfronteerd worden met invoeringsproblematiek (bijvoorbeeld ten aanzien van de fiscale wetgeving) en dat in de samenwerking tussen openbare lichamen en verantwoordelijke vakministers eerste goede stappen zijn gezet. Het kabinet zal actief op geconstateerde knelpunten ingaan en waar mogelijk aanpassingen realiseren. Daartoe is vooral ook van belang om de ontwikkeling van de eilanden op sociaal-

economisch terrein te bezien en aan de orde te stellen of dat een verantwoorde ontwikkeling is.

6.3 De betrekkingen met andere landen in het Koninkrijk

Zoals gesteld, zijn een duurzame politiek en bestuurlijke wil en bereidheid om te voldoen aan de randvoorwaarden basisvereisten voor een vruchtbare samenwerking. Bestendige overheidsfinanciën, een stabiele economie en rechtszekerheid zijn daarvoor bij uitstek van belang. Voor een belangrijk deel is dit gerealiseerd in de hierboven al genoemde consensus rijkswetten die op 10-10-10 tot stand kwamen. Aansluiting van Aruba (op onderdelen) en het verder ontwikkelen en daadwerkelijk tot uitvoering brengen van deze wetten zijn op de korte termijn cruciaal om tot samenwerking te komen.

Deze notitie bevat de Nederlandse visie op het Koninkrijk. Het Nederlandse kabinet en de Staten-Generaal kunnen gezamenlijk besluiten te investeren in een intensievere samenwerking binnen het Koninkrijk. Wel veronderstelt samenwerking de bereidheid van meer landen intensief te gaan verkennen op welke gebieden die samenwerking het best kan worden gerealiseerd (onderzoek naar gemeenschappelijke belangen) en de bereidheid gezamenlijk de voorwaarden te creëren om van die samenwerking een succes te maken.

Wellicht de meest bepalende succesfactor is de vraag of door de gewijzigde verhoudingen binnen het Koninkrijk er bereidheid en vertrouwen is om anders met elkaar om te gaan. Zo mag de toekomstige samenwerking niet op dezelfde leest zijn geschoeid als de huidige op basis van het samenwerkingsbeleid dat thans wordt afgebouwd. Het huidige samenwerkingsbeleid bewerkstelligt de relatie van een donor (Nederland) met verschillende ontvangers. De nieuwe staatkundige verhoudingen hebben door de schuldsanering een gezondere financiële huishouding gerealiseerd waardoor het samenwerkingsbeleid kan worden beëindigd. Tevens is het hiermee realistisch om van de eilanden een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van een gezond financieel beheer te verlangen.

Het is de inzet van de Nederlandse regering steeds alert te zijn op mogelijkheden tot samenwerking. Er zijn allerlei parameters die bepalend zijn of samenwerking kan worden gerealiseerd of niet. De belangrijkste is misschien wel de politieke wil tot samenwerking. Daar de samenwerking zoeken waar daadwerkelijk de politieke wil aanwezig is en daar politiek overeenstemming over bereiken voorkomt dat regeringen zich tegen hun wil gebonden weten aan afspraken.

Het is de overtuiging van de Nederlandse regering dat op die manier het positieve (het realiseren van gesigneerde gemeenschappelijke belangen) meer de bovenhand heeft en dat op die manier werkende weg de onderlinge relaties zullen worden verbeterd. Door steeds te zoeken naar het positieve zullen als het aan de Nederlandse regering ligt de relaties binnen het Koninkrijk op kortere termijn kunnen verbeteren en daardoor het behoud van het Koninkrijk meer duurzaam maken.

7 Tot slot

De tijd is aangebroken om het verleden af te sluiten en de toekomst te beginnen. Want het Koninkrijk heeft een toekomst. Immers, het Koninkrijk is er, het bestaat en zal voortbestaan.

Het verzoek aan het kabinet is om een visie op de toekomst van het Koninkrijk te ontwikkelen. Als visie een omschrijving inhoudt van wat het kabinet als wenselijke situatie binnen het Koninkrijk ziet dan kan vrij eenvoudig aan dit verzoek worden voldaan. Maar dat beeld gaat voorbij aan het gegeven dat een visie alleen een toekomst heeft als men zich voor de verwezenlijking daarvan inspant.

Uitgangspunt in deze notitie is dat het Koninkrijk vooral een toekomst heeft als ieder van de samenstellende delen er belang aan hecht, en door samenwerking wederzijdse belangen worden behartigd, doelen gerealiseerd en toekomst gecreëerd. Daartoe is vereist dat ieder van de samenstellende delen zich ervan bewust is dat het een belang heeft bij een toekomst van het Koninkrijk. En dat geldt zeker ook voor het Nederlandse deel van het Koninkrijk.

In deze Nederlandse notitie heeft het kabinet primair geschetst welke verschillende soorten belangen Nederland bij het Koninkrijk heeft. Over het identificeren van wederzijdse belangen en de vraag hoe de landen van het Koninkrijk kunnen samenwerken om deze wederzijdsebelangen te verwezenlijken, zal worden gesproken tijdens de eerste Koninkrijksconferentie die later dit jaar zal plaatsvinden.

Daarbij houdt het kabinet rekening met de verschillende tempo's van de landen. Dat impliceert dat met die landen die daartoe de wil en bereidheid aangeven, de samenwerking kan worden ontwikkeld. De randvoorwaarden die het kabinet daarvoor schetst, dienen voor een stabiele samenwerking daarbij door de samenwerkende partners wel in acht worden genomen.

10-10-10 was slechts het einde van het begin en vanaf dat moment begon de rest van de toekomst. Een toekomst die er is maar die zonder wil, bereidheid en inspanningen van de samenstellende delen het einde van het Koninkrijk zou kunnen inhouden.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Wonen, Wijken en
Integratie**
Directie Kennis en
Verkenningen
Schedeldoekshaven 200
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Datum 1 juli 2011
Betreft Woonvisie

Hierbij ontvangt u de brief waarin het kabinet zijn woonvisie presenteert. Met deze brief voldoet het kabinet aan de motie van het lid De Boer c.s. (nr. 32 500 C) van de Eerste Kamer, waarin wordt verzocht om een integrale visie op de woningmarkt. In de bijlage treft u de toelichting op deze woonvisie aan.

Aanleiding en uitgangspunten

Goed wonen is in Nederland gemeengoed geworden. Veel mensen zijn tevreden over hun woonomstandigheden. De kwaliteit ligt op een gemiddeld hoog niveau tegen een redelijke prijs, ook voor mensen met een lager inkomen. Tegelijkertijd is duidelijk dat de woningmarkt als markt niet goed functioneert. Ongewenste bijeffecten van het overheidsbeleid op de huur-, koop- en bouwmarkt zijn: inefficiënte inzet van publieke middelen, belemmeringen op de huur en koopmarkt om te verhuizen, beperkte keuzemogelijkheden voor de burger en een onvoldoende aantrekkelijk investeringsperspectief voor marktpartijen.

De bouw- en woningmarkt bevinden zich in een overgangssituatie van sterke groei in het verleden via een forse conjuncturele terugval op dit moment naar een meer gemaatigde ontwikkeling in de komende jaren. Daarom is een heroriëntatie van het woonbeleid nodig, die leidt tot een doelmatiger verdeling van woonruimte, verbetering van het investeringsperspectief en versterking van het vertrouwen op de woningmarkt. Het kabinet kiest daarbij voor meer keuzevrijheid, meer zeggenschap en meer verantwoordelijkheid bij burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen.

Een meer gerichte en doelmatige inzet van overheidsbeleid is het uitgangspunt bij deze heroriëntatie op het woonbeleid. Dat betekent: eenvoud in de uitvoering, heldere verantwoordelijkheidsverdeling en het stoppen met stapeLEN van beleidsdoelen en -instrumenten. We lopen vast in een steeds gedetailleerder ingrijpen van regelgeving en beleid, waarbij de neveneffecten van dit ingrijpen door nog weer verdergaand ingrijpen moeten worden bestreden. Bedacht moet worden dat regering en wetgever niet in staat zullen zijn om ieder nieuw probleem op te lossen en dat bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers een groot vermogen hebben om zelf

problemen aan te pakken. Daarom ligt de verantwoordelijkheid voor de directe leefomgeving in eerste instantie bij bewoners, lokale partijen en gemeenten.

Uiteraard ziet het kabinet ook een rol voor de rijksoverheid op de woningmarkt. Wonen is een eerste levensbehoefte, het legt een substantieel beslag op het gezinsinkomen, verhuizen is duur en de woningmarkt blijft een complexe markt met imperfecties. Ondersteuning en bescherming voor wie dat echt nodig hebben, blijft derhalve een noodzaak. Voor deze groep is er toegang tot de sociale huursector en kan gebruik worden gemaakt van huurtoeslag.

Woningcorporaties hebben daarom een betekenisvolle rol op de woningmarkt. Zij waarborgen dat mensen met beperkte middelen goed kunnen wonen. Bovendien investeren zij in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed, met name in bedreigde wijken en buurten. Hierbij past een compacte, krachtige corporatiesector die zich richt op deze kerntaken.

De woningmarkt heeft te maken met de ingrijpende gevolgen van de economische crisis, waardoor investeringen zijn afgangen, de doorstroming op de woningmarkt sterk verminderd is en het woningtekort toeneemt. Tegelijkertijd is er ook sprake van een belangrijke investeringsvraag op de woningbouwmarkt en in de woon- en leefomgeving. In de komende tien jaar zal het aantal huishoudens dat een woning nodig heeft toenemen met 500.000 tot 600.000. Dit gegeven biedt de bouwsector perspectief en vertrouwen voor de langere termijn omdat deze robuuste vraag een belangrijke motor zal zijn voor herstel.

Herstel van het vertrouwen op de woningmarkt is ook op korte termijn essentieel. Daarom biedt het kabinet met deze Woonvisie duidelijkheid.

Versterken vertrouwen koopmarkt

Woningzoekenden dienen in beginsel de mogelijkheid te hebben om te kiezen tussen huren of kopen. Er is al jaren sprake van een toenemende vraag naar koopwoningen. Het kabinet vindt het van belang om tegemoet te komen aan de toenemende wens naar eigenwoningbezit onder een breed deel van de bevolking, mede vanuit een oogpunt van versterking van maatschappelijke betrokkenheid en stabiliteit. Eigenwoningbezit geeft de vrijheid om de woning naar eigen inzicht in te richten en aan te passen, draagt bij aan het opbouwen van eigen vermogen en daarmee aan zelfredzaamheid van burgers en beïnvloedt in positieve zin de betrokkenheid bij de woonomgeving en de leefbaarheid van buurten en wijken. Eigenwoningbezit geeft daarmee in belangrijke mate invulling aan het bredere kabinetsstreven naar meer eigen verantwoordelijkheid voor en zeggenschap bij de bewoners.

De omstandigheden waaronder deze ambitie gestalte krijgt zijn niet gunstig. De gevolgen van de economische crisis voor de woningmarkt en met name voor de koopsector zijn ingrijpend. Zo is het aantal transacties op de koopmarkt sterk afgangen¹.

¹ Van 210.000 in 2006 naar 182.000 in 2008 naar 126.000 in 2010.

Het kabinet zet in op het volgende:

- Om het vertrouwen in de woningmarkt te versterken heeft het kabinet bij zijn aantreden afgesproken dat er geen wijzigingen zullen plaatsvinden in de hypotheekrenteafrek.
- In aanvulling op bestaande regelingen als de Nationale Hypotheekgarantie wordt de nieuwe gedragscode van de bankaire sector over leenvoorwaarden op 1 augustus 2011 van kracht. Dit om te voorkomen dat kopers en hypotheekverstrekkers onverantwoorde risico's nemen.
- Gelet op de stagnerende woningmarkt heeft het kabinet tevens besloten om de overdrachtsbelasting tijdelijk aanzienlijk te verlagen. Voor de periode van 15 juni 2011 tot 1 juli 2012 wordt het tarief verlaagd van 6% naar 2%. Deze verlaging van de overdrachtsbelasting in combinatie met de handhaving van de hypotheekrenteafrek resulteert in een forse impuls die de woningmarkt op dit moment goed kan gebruiken. Diverse studies hebben er de afgelopen jaren op gewezen dat een verlaging van de overdrachtsbelasting een belangrijk positief effect zal hebben op het aantal transacties.
De verlaagde overdrachtsbelasting is allereerst goed nieuws voor starters. In het komende jaar kunnen zij tegen gunstigere voorwaarden en lagere financiële risico's instappen. Doorstromers profiteren eveneens, zeker ook omdat de verkoopbaarheid van de oude woning verbeterd. De maatregel levert derhalve een belangrijke bijdrage aan het doorbreken van de huidige stagnatie op de woningmarkt. De impuls wordt daarbij effectiever door het tijdelijke karakter van de maatregel.
- Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen. Met corporaties worden afspraken gemaakt over de verkoop van huurwoningen aan bewoners waarbij speculatie wordt voorkomen zodat het maatschappelijk vermogen behouden blijft.

Betere werking huurmarkt

Nederland telt ca. 2,9 mln. huurwoningen, waarvan 2,4 miljoen corporatiewoningen, terwijl de doelgroep 1,9 miljoen huishoudens groot is. Er is slechts een beperkte relatie tussen de prijs en de gewildheid van huurwoningen en het grootste deel (92%) is gereguleerd. Deze situatie leidt niet tot een bevredigende verdeling van woonruimte en maakt ontwikkeling van nieuw aanbod niet aantrekkelijk. In de komende jaren moeten huurprijs en gewildheid beter met elkaar in overeenstemming komen en moet het investeren in woningen meer gaan lonen. Daardoor wordt ook bevorderd dat het woningaanbod aansluit op de vraag.

Het realiseren van een betere werking van de huurmarkt vereist een geleidelijke transitie, die partijen de tijd geeft om hierop in te spelen. Het kabinet zal de effecten van het beleid volgen. Corporaties moeten daadwerkelijk stappen in de gewenste richting zetten, met name ten aanzien van de verkoop van huurwoningen. In deze transitie moeten niet-kerntaken worden ondergebracht in een dochter. Dit bevordert het ontstaan van een gelijk speelveld op de huurmarkt.

Uiteindelijk moet de huurmarkt aantrekkelijk zijn voor een grotere groep verhuurders en tevens gewaarborgd zijn dat corporaties ook op lange termijn kunnen blijven investeren in betaalbare woningen, leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed voor de doelgroep. Gegeven de bestaande overmaat aan sociale huurwoningen en het feit dat een groot deel (40%) van de sociale huurvoorraad in principe zou kunnen worden

geliberaliseerd² enerzijds en een groeiende vraag naar woningen in het middensegment anderzijds moet en kan het aanbod beter op de vraag worden afgestemd. Dit is mogelijk door de verkoop van woningen aan bewoners, private verhuurders en/of door een deel van de corporatiewoningen marktconform aan te bieden via een gescheiden dochteronderneming. Ook hier wordt speculatie voorkomen zodat het maatschappelijk vermogen behouden blijft. De keuzemogelijkheden voor de middengroepen worden hiermee vergroot.

Om de keuzevrijheid op de huurmarkt te verbeteren neemt het kabinet maatregelen om de doorstroming te bevorderen en aanbodbelemmeringen weg te nemen:

- Hogere inkomens krijgen in de sociale huursector te maken met een extra huurverhoging van maximaal 5%. Hiermee wordt scheefwonen ontmoedigt en doorstroming bevorderd.
- In het Woningwaarderingsstelsel worden de huurpunten voor woningen in schaarstegebieden verhoogd met maximaal 25 punten. Dit geeft verhuurders de mogelijkheid de huur meer in overeenstemming te brengen met de gewildheid van de woning, zodat er beter rekening wordt gehouden met lokale marktomstandigheden.
- Het gelijke speelveld op de huurmarkt wordt bevorderd ten einde een betere aanbodontwikkeling en meer keuzevrijheid te realiseren. Daartoe moeten activiteiten die niet tot de kerntaken van corporaties behoren, strikt worden gescheiden van hun sociale taken waarvoor zij staatssteun ontvangen. Er mag geen sprake zijn van kruissubsidiering, omdat dit leidt tot oneigenlijke concurrentie met private verhuurders. De nieuwe Woningwet regelt dit.
- Middels aanpassing van de Woningwet stimuleert het kabinet een betere benutting van het vermogen van woningcorporaties in maatschappelijke investeringen en een goede samenwerking tussen gemeenten en corporaties. Ook het toezicht op de corporaties wordt verbeterd.

**Directoraat-Generaal
Wonen, Wijken en
Integratie**
Directie Kennis en
Verkenningen

Investeringscondities woningbouw verbeteren

De bouwsector is sterk geraakt door de economische crisis. Door te innoveren, de efficiency en flexibiliteit te vergroten en door kostenreductie, kan de sector beter inspelen op de veranderende investeringsopgaven en daarmee sterker uit de crisis komen. Hier ligt allereerst een belangrijke uitdaging voor de sector zelf.

Het kabinet wil de sector stimuleren deze opgave aan te pakken door investeringscondities te verbeteren en belemmeringen weg te nemen. Dit doet het kabinet allereerst door de werking van de huurmarkt te verbeteren en herstel van vertrouwen in de koopsector te bevorderen. Het kabinet verruimt bovendien de mogelijkheden voor woningbouw, in het bijzonder ook voor particulier opdrachtgeverschap en voor woningen die voor ouderen geschikt zijn. Voorts werkt het kabinet aan eenvoudiger en betere regelgeving en snellere procedures. Ook wil het kabinet bevorderen dat mensen meer greep krijgen op de hoogte van hun energierekening.

In concreto wil het kabinet de condities voor investeringen verbeteren door middel van de volgende maatregelen:

² Terwijl niet meer dan 4% van de corporatiewoningen daadwerkelijk zich in het geliberaliseerde gebied bevindt (maandhuur > €652).

- De BTW-verlaging voor arbeid bij renovatie (verlengd tot 1 oktober 2011 voor opdrachten die voor 1 juli 2011 zijn verleend).
- De tijdelijke verhoging van de NHG-grens is verlengd en loopt eind 2011 af.
- De tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting van 6% naar 2% voor de periode van één jaar tot 1 juli 2012.
- Het wegnemen van beperkingen in het ruimtelijk beleid zodat er meer ruimte ontstaat voor woningbouw in kleinschalige uitbreidingen en voor particulier opdrachtgeverschap.
- Er worden afspraken gemaakt over de woningbouwprogrammering met de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.
- Snellere en betere regels en procedures: wijziging van het bouwbesluit per 2012 en een hierop volgende fundamentele vernieuwing van de bouwregelgeving, waarbij de adviezen van de Commissie Dekker leidend zijn.
- De bevordering van de beschikbaarheid van voldoende woningen voor ouderen en beperkten (met zorgvraag): flexibeler maken bestemmingsplannen voor mee-groei-, mantelzorg- en meergeneratiewoningen.
- Het bevorderen van energiebesparing in de gebouwde omgeving: per 1 juli 2011 wordt in het woningwaarderingsstelsel rekening gehouden met de energieprestatie. Het energielabel wordt verplicht bij nieuwbouw vanaf 1 juli 2012. Het programma Energiesprong wordt uitgevoerd door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.
- Om het investeringsherstel in de bouwsector duurzaam te versterken worden nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen verkend.

**Directoraat-Generaal
Wonen, Wijken en
Integratie**
Directie Kennis en
Verkenningen

De woon- en leefomgeving

De leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten is de afgelopen twaalf jaar verbeterd. Herstructureren en verkoop van huurwoningen hebben geleid tot een verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in de stadswijken. Dit blijkt uit de nulmeting van het meerjarig onderzoek dat het SCP verricht naar de wijkenaanpak. Zo stelt het SCP daarin dat herstructureren van de woningvoorraad door middel van sloophulp en nieuwbouw bijdraagt aan de leefbaarheid en veiligheid van stadswijken. De ervaren criminaliteit in wijken neemt met een dergelijke ingreep af, bewoners voelen zich minder onveilig en de tevredenheid met de woonomgeving stijgt. Deze verbeteringen doen zich nog sterker voor in de herstructureringswijken waar sociale woningen gesloopt zijn en vervangen door koopwoningen. De verkoop van sociale huurwoningen heeft eveneens een positief effect op de leefbaarheid en de veiligheid, vooral op de sociale cohesie in de wijk. De kabinetsinzet tot bevordering van de verkoop van corporatiewoningen en het stimuleren van eigenwoningbezit past bij deze analyse. Het kabinet wil de goede voorbeelden en opgedane ervaring in de 40 aandachtswijken breder verspreiden bijvoorbeeld in gebieden waar sprake is van krimp en de leefbaarheid onder druk staat.

De eerste verantwoordelijkheid voor leefbaarheid ligt bij de partijen op lokaal niveau: bewoners, woningcorporaties, andere maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeenten. De Rijksoverheid ondersteunt daar waar sprake is van een opeenstapeling van achterstanden of specifieke problemen. Het kabinet neemt de volgende maatregelen:

- De gemeenschappelijke Agenda hedendaags burgerschap wordt samen met burgers, gemeenten en maatschappelijke instellingen opgesteld. Het verbeteren van de woon- en leefomgeving maakt hiervan onderdeel uit.
- Het verspreiden van de lessen van de wikaanpak naar alle wijken en buurten met achterstanden, zowel in steden als in dorpen, zowel in groei- als in krimpregio's.
- Nationaal programma kwaliteitssprong Rotterdam-Zuid.
- Uitvoering Actieplan Bevolkingsdaling met aandacht voor de nieuwe krimpgebieden.
- Het samen met IPO en VNG opstellen van een visie op stedelijke vernieuwing als onderdeel van de agenda Wonen en leefbaarheid (VNG-Rijk).
- Inventariseren en evalueren van lokale initiatieven waarin vraaggericht werken door gemeenten centraal staat.

**Directoraat-Generaal
Wonen, Wijken en
Integratie**
Directie Kennis en
Verkenningen

Tot slot

Met de hiervoor geschatste integrale aanpak en specifieke maatregelen kiest het kabinet voor een woningmarkt met meer marktwerking. Er ligt een belangrijke opgave om gezamenlijk met burgers, bedrijven, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties en de lokale overheid die omslag te maken. Langs deze lijn kan beter worden aangesloten op de huidige en toekomstige woningbehoefte in het land.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.P.H. Donner

Toelichting

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Analyse woningmarkt	6
2.1 Beschikbaarheid woningen: demografie en woningbehoefte	6
2.2 De kwaliteit van de woon- en leefomgeving	8
2.3 Functioneren van de woningmarkt	10
2.4 Investeren in de woningbouw	14
2.5 Conclusie: de maatschappelijke uitdagingen	17
3. Verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod	18
3.1 Versterken van het vertrouwen in de koopmarkt	18
3.2 Naar een betere werking van de huurmarkt	19
3.3 Duidelijkheid over taken en 'governance' corporaties	21
4. Verbeteren van de investeringscondities in de woningbouw	23
4.1 Meer ruimte voor voldoende en vraaggerichte woningbouw	23
4.2 Snellere en betere regels en procedures	26
4.3 Voldoende woningen voor ouderen	27
4.4 Energiebesparing in de gebouwde omgeving bevorderen	28
4.5 Nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen	29
5. Verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving	31
5.1 Gericht de kwaliteit van de woon- en leefomgeving verbeteren	31
5.2 Verantwoordelijkheid woonomgeving dichter bij burgers leggen	34
6. Uitvoeringsprogramma	36

1. Inleiding

Deze notitie geeft nadere achtergronden en onderbouwing bij de brief aan de Tweede Kamer waarin het kabinet zijn visie geeft op de woningmarkt.

Nieuwe maatschappelijke opgaven vragen nieuw woonbeleid

Goed wonen is in Nederland inmiddels gemeengoed geworden. Veel mensen zijn tevreden over hun woonsituatie. Met ruim zestig jaar volkshuisvestingsbeleid van na de Tweede Wereldoorlog is veel bereikt. De bevolkingstoename was hier veel groter dan in de ons omringende landen en ging vergezeld van een nog grotere toename van het aantal huishoudens. De enorme kwantitatieve woningbouwopgave die hieruit voortvloeide, is beantwoord met een woningproductie die zijn gelijke niet kent. Het woningtekort is hierdoor nu op een aanvaardbaar niveau gekomen, met uitzondering van een aantal 'gespannen' regio's. Ook de kwaliteit van de woningvoorraad is sterk verbeterd en is, vergeleken met andere landen, goed te noemen. Tegelijkertijd is het gelukt om het wonen betaalbaar te houden.

Maar de tijden zijn veranderd. De maatschappelijke opgaven van nu zijn heel anders dan in de jaren vijftig van de vorige eeuw. De oorspronkelijke doelen van het woonbeleid - beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid - staan nog steeds overeind. De onderliggende maatschappelijke opgaven zijn echter veranderd. Het gaat nu om: het creëren van meer keuzemogelijkheden voor middengroepen en lagere inkomens op de woningmarkt, het beter benutten van het maatschappelijke vermogen van woningcorporaties, het op gang houden van de investeringen op de woningmarkt en het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Daarnaast stellen onder andere de vergrijzing, duurzaamheidsvraagstukken, de toenemende regionale verschillen in bouwopgaven en de gevolgen van de economische recessie ons voor nieuwe uitdagingen.

De overheid heeft in het verleden sterk ingegrepen op de woningmarkt door middel van regelgeving, bouwprogrammering en subsidiëring. Deze interventies van de rijksoverheid die in het verleden om begrijpelijke redenen zijn geïntroduceerd, hebben echter geleid tot een woningmarkt die niet goed functioneert, met als gevolg een inefficiënte inzet van publieke middelen, onvoldoende mobiliteit en keuzemogelijkheden voor de burger en een onvoldoende aantrekkelijk investeringsperspectief voor marktpartijen. We lopen vast in een steeds gedetailleerdeder ingrijpen van regelgeving en beleid, waarbij de neveneffecten van dit ingrijpen door nog weer verdergaand ingrijpen moeten worden bestreden.

Bedacht moet worden dat regering en wetgever niet in staat zullen zijn om ieder nieuw probleem op te lossen en dat bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers een groot vermogen hebben om zelf problemen aan te pakken. Daarom ligt de verantwoordelijkheid voor de directe leefomgeving in eerste instantie bij bewoners, lokale partijen en gemeenten.

Uiteraard ziet het kabinet ook een rol voor de rijksoverheid op de woningmarkt. Wonen is een eerste levensbehoeftte, het legt een substantieel beslag op het gezinsinkomen, verhuizen is duur en de woningmarkt blijft een complexe markt met imperfecties. Ondersteuning en bescherming voor wie dat echt nodig hebben, blijft derhalve een noodzaak. Voor deze groep is er toegang tot de sociale huursector en kan gebruik worden gemaakt van huurtoeslag.

Het kabinet kiest zo voor een meer gerichte inzet van de rijksoverheid. De taken van de rijksoverheid voor het woonbeleid spitsen zich toe op het agenderen van nieuwe ontwikkelingen, het borgen van het basisniveau in het wonen en het scheppen van randvoorwaarden voor een goede werking van de woningmarkt en leefbaarheid.

De rijksoverheid zoekt in het woonbeleid nadrukkelijk de samenwerking met andere overheden en wil tot een heldere verdeling van (bestuurlijke) taken en heldere verantwoordelijkheden komen.

Het kabinet streeft naar meer evenwicht op de woningmarkt met meer keuzemogelijkheden door een betere marktwerking en meer eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap bij bewoners. Dit

vindt plaats tegen de huidige achtergrond van een woningmarkt met weinig vertrouwen, sterk teruggelopen transacties en weinig doorstroming. De gevolgen van de financiële en economische crisis klinken nog sterk door op de woningmarkt, wat ook consequenties heeft voor investeringen op plekken waar deze niet vanzelf tot stand komen, zoals de aandachtswijken en de krimpgebieden. Daarom vindt het kabinet het van belang om de investeringscondities te verbeteren. Op de korte termijn is het herstel van het vertrouwen op de woningmarkt een eerste vereiste. Voor de langere termijn blijft de vraag op de woningmarkt robuust, omdat de woningbehoefte nog steeds toeneemt. Tot 2020 komen er 500.000 tot 600.000 huishoudens bij die een woning wensen. Dit is een goede randvoorwaarde voor herstel van de woningmarkt op langere termijn.

De beleidsagenda in het kort

Het kabinet ziet als belangrijkste doelen op het gebied van bouwen en wonen voor de komende jaren:

- *Het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de huur- en koopmarkt*
Inzet is een vrijere woningmarkt, met steun voor hen die het nodig hebben. Dat leidt tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod en een doelmatiger verdeling van de woonruimte. Mensen moeten makkelijker stappen in hun wooncarrière kunnen zetten, zodat zij hun woonsituatie kunnen aanpassen aan veranderende wensen en omstandigheden. Dit vereist voldoende keuzemogelijkheden in de verschillende marktsegmenten en voldoende mogelijkheden om door te stromen naar een gewenste woning. De vraag van huishoudens is hierin leidend. Daarom wil het kabinet de toegankelijkheid voor lagere inkomens borgen en aandacht geven aan de vraag van middengroepen. De huisvestingstaak van woningcorporaties wordt toegespitst op de doelgroep. In beginsel moeten mensen de mogelijkheid hebben om te kiezen tussen huren of het kopen van een woning. Uit een oogpunt van maatschappelijke betrokkenheid en stabiliteit is eigenwoningbezit onder een breed deel van de bevolking wenselijk. Daarom wordt de nog steeds groeiende vraag naar koopwoningen gefaciliteerd. Het kabinet kiest verder voor een solide huur(prijs)beleid. Verder wordt het 'scheefwonen' aangepakt en wordt meer ruimte voor marktpartijen op de huurmarkt gecreëerd. Tenslotte wordt het vertrouwen op de koopmarkt versterkt door het handhaven van de hypotheekrenteafname. Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen.
- *Het verbeteren van de condities voor investeringen op de woningmarkt*
De noodzaak voor innovatie in de bouwsector is groot. Door de economische crisis werken traditionele verdienmodellen in de bouw niet meer goed. Investeringen in nieuwbouw, maar ook de bestaande voorraad, staan onder druk, terwijl er juist een stevige investeringsbehoefte ligt. Als gevolg van demografische ontwikkelingen neemt het aantal huishoudens dat een woning wenst tot 2020 naar verwachting nog met tussen 500.000 en 600.000 toe. De hieruit voortvloeiende robuuste vraag kan een motor zijn voor herstel en biedt de bouwsector perspectief en vertrouwen voor de langere termijn. Daarnaast moet de bestaande woningvoorraad worden verbeterd mede met het oog op vergrijzing en extramuralisering in de zorg, energieuinigheid en duurzaamheid. Het realiseren van deze opgaven is primair de verantwoordelijkheid van de bouwsector en lokale partijen. Het kabinet wil condities voor investeringen in de bouw en innovaties in de bouwsector verbeteren. Ook zorgt het kabinet voor meer ruimte voor woningbouw door middel van kleinschalige, organische groei, gebiedsconcessies en (collectief) particulier opdrachtgeverschap. De investeringen in de woningmarkt dragen bij aan het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Daarmee is deze beleidsagenda ook ondersteunend aan de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.
- *Het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in dorpen en steden*
Waar nodig moet de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in steden en dorpen worden verbeterd. De kwaliteit van de woon- en leefomgeving wordt sterk bepaald door de mate

waarin burgers, daarin ondersteund door lokale partijen, verantwoordelijk zijn voor hun wijk of buurt. Burgerparticipatie vraagt om een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid, maatschappelijk middenveld, bedrijven en bewoners. Het Rijk ondersteunt burgers en lokale partijen in buurten en gebieden met grote of specifieke problemen, zoals aandachtswijken en krimpregio's. De verantwoordelijkheid voor de woon- en leefomgeving komt dichter bij de burger te liggen. Er zit veel kracht bij bedrijven, het maatschappelijk middenveld en mensen zelf om problemen aan te pakken.

Deze drie opgaven zijn onderling sterk verbonden. Zo is het voor een structureel herstel van de bouwmarkt noodzakelijk dat het functioneren van de woningmarkt wordt verbeterd en dat de maatschappelijk noodzakelijke investeringen in de woon- en leefomgeving voortgang vinden.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze notitie bevat een analyse van de huidige ontwikkelingen en toekomstige uitdagingen op de woningmarkt. Hierbij wordt ingegaan op demografie en woningbehoefte, de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, het functioneren van de woningmarkt en de investeringsmogelijkheden.

In de daaropvolgende hoofdstukken wordt de beleidsagenda uitgewerkt: het verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt (hoofdstuk 3), het verbeteren van condities voor investeringen op de bouwmarkt (hoofdstuk 4) en het verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 bevat het uitvoeringsprogramma dat hierbij hoort.

2. Analyse woningmarkt

Met ruim een eeuw volkshuisvestingsbeleid is veel bereikt. De woningtekorten zijn in grote delen van Nederland teruggebracht tot een aanvaardbaar niveau en de kwaliteit van Nederlandse woningen is zeer goed. De meeste Nederlanders zijn dan ook tevreden over hun woning (97 procent van de kopers, 81 procent van de huurders) en over hun woonomgeving (84 procent)¹. Door de hogere woonkwaliteit en de toenemende ‘huishoudensverdunning’ zijn huurders en eigenaar-bewoners door de jaren heen structureel meer aan wonen gaan uitgeven. De afgelopen tien jaar zijn de woonlasten echter vrijwel gestabiliseerd. Wel baart het groeiende aandeel van de energielasten in de totale woonlasten zorgen.

De maatschappelijke opgaven zijn in een eeuw tijd in omvang en aard veranderd. In dit hoofdstuk worden een aantal ontwikkelingen geschat die een beeld geven van de opgaven voor het Woonbeleid voor de komende jaren.

2.1 Beschikbaarheid woningen: demografie en woningbehoefte

Huishoudengroei

Het aantal huishoudens groeit in de komende dertig jaar van ruim 7,4 miljoen nu naar 8,0 miljoen in 2020 en circa 8,5 miljoen in 2040. Tot 2020 groeit het aantal huishoudens met 500.000 tot 600.000; dit kan tot 2040 oplopen tot ongeveer 1 miljoen. Dat betekent dat tot en met 2020 jaarlijks gemiddeld ruim 60.000 nieuwe woningen zouden moeten worden toegevoegd aan de voorraad, nog los van de vervanging van woningen die worden gesloopt. In de jaren na 2020 neemt naar verwachting de groei van het aantal huishoudens af (tot 2040 jaarlijks gemiddeld 40.000). De ‘huishoudensverdunning’ neemt de komende jaren snel toe, vooral door de vergrijzing. Het aantal eenpersoonshuishoudens groeit substantieel. Nu is het aandeel eenpersoonshuishoudens nog 36 procent, per 2040 ligt dat op circa 40 procent.

Woningtekort: landelijk en regionaal

Het woningtekort is het verschil tussen de gewenste woningvoorraad (de voorraad die nodig is om in de totale woningbehoefte te voorzien) en de feitelijke voorraad. Het woningtekort is de afgelopen decennia sterk afgangen, naar een niveau van 1,7 procent² in 2010, maar neemt de komende jaren volgens de prognoses weer toe van 1,7% in 2010 tot 2,8% in 2020. Een aantal factoren verklaart deze toename van het woningtekort:

1. Het aantal huishoudens neemt sterker toe dan eerder was aangenomen. Dit is deels het gevolg van een hogere levensverwachting en deels van een hoger (positief) migratiesaldo.
2. In dezelfde tijd is de woningbouw afgangen. Naar verwachting blijft de woningproductie de komende jaren ook op een lager niveau. TNO³ gaat in de lage variant van haar woningbouwprognoses uit van een gemiddelde productie van circa 68.000 woningen per jaar, voor de periode 2010-2015. Voor de periode na 2015 is een iets hoger productieniveau aangehouden (circa 71.000 woningen per jaar).
3. De afgelopen jaren, tot 2010, zijn meer woningen gesloopt dan in de prognoses voorzien. Op dit moment neemt als gevolg de economische tegenwind de sloop weer af tot 15.000.

Een landelijk tekortcijfer heeft echter steeds minder zeggingskracht, naarmate de regionale verschillen groter worden: met name de verhouding tussen vraag en aanbod op regionale schaal is relevant. Nederland kent qua woningbehoefte drie typen regio’s:

- In gespannen (groei-)woningmarktgebieden zoals Amsterdam, Utrecht en Amersfoort moet worden gebouwd voor de huishoudengroei en het zoveel mogelijk inlopen van bestaande woningtekorten.

¹ WoonOnderzoek Nederland 2009, ‘Het wonen overwogen’

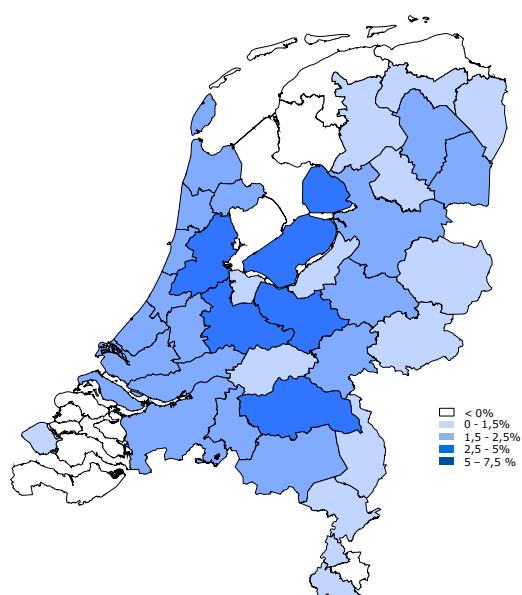
² Ongeveer 120.000 woningen.

³ TNO, december 2010, ‘Bouwprognoses 2010-2015’

- In delen van Limburg, Zeeland en Groningen is juist sprake van *krimp*. Hier bestaat geen uitbreidingsopgave, maar een herstructureringsopgave. Naast het slopen van woningen is vooral een kwalitatieve opgave aan de orde, die gelijk oploopt met de veranderende samenstelling van de bevolking (leeftijd en inkomen).
- Naast gespannen woningmarktgebieden en krimpregio's zijn er veel regio's in Nederland waar de woningmarkt momenteel relatief *ontspannen* is. De langere termijnontwikkeling in deze gebieden is moeilijk in te schatten. Uit de Ruimtelijke Verkenningen⁴ blijkt dat de onzekerheid rond krimp en groei fors toeneemt.

Uit de Primos-prognose 2009 blijkt dat het woningtekort momenteel geconcentreerd is in een beperkt aantal regio's in Nederland, met name in het noordelijke deel van de Randstad (Noord-Holland, Utrecht, figuur 2.1). Daar moet de woningvoorraad het meest toenemen. In deze gebieden werden vóór de economische crisis al tekorten gemeten die hoger lagen dan 2,5 procent. De nieuwe CBS huishoudenprognose laat een sterkere groei van het aantal huishoudens zien. Dit, in combinatie met lagere verwachtingen ten aanzien van de woningbouw, zal er toe leiden dat de tekorten in de komende tien jaar in de noordelijke Randstad naar meer dan 5 procent groeien⁵.

Figuur 2.1: Woningtekort per WGR-gebied⁶ per 1 januari 2010.



Bron: Primos 2011 (concept)

De woningbehoefte van ouderen

De bevolking van Nederland vergrijst. Het aantal mensen ouder dan 65 jaar neemt snel toe, terwijl het aantal mensen tussen 35 en 55 snel afneemt. De mate van vergrijzing verschilt sterk tussen regio's en gemeenten. Buiten de Randstad en de steden is de vergrijzing in 2008 al aanzienlijk groter dan daarbinnen. Waar Nederland over de hele linie de komende twintig jaar in sterke mate vergrijst, is alleen in de grotere steden sprake van een beperkte vergrijzing.

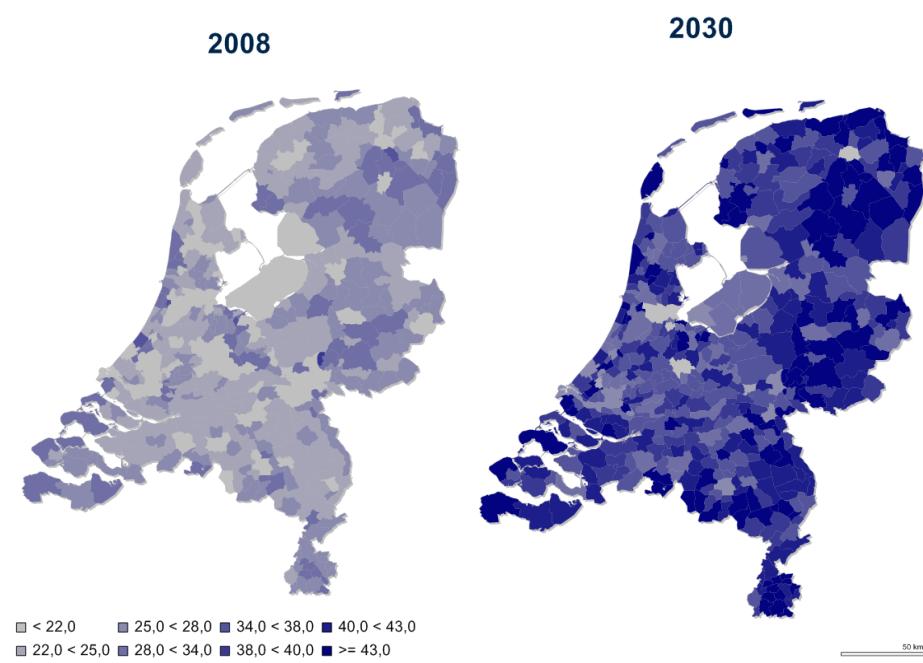
⁴ PBL, 2011, 'Ruimtelijke Verkenningen'

⁵ Concept Primos-prognose 2011

⁶ Wet Gemeenschappelijke Regelingen

Figuur 2.2: Ruimtelijke verschillen in vergrijzing

Percentage huishoudens 65 jaar en ouder in 2008 en 2030



Bron: Primos, 2009

Vergrijzing raakt de woningmarkt op drie manieren: het eerste gevolg betreft de toenemende vraag naar voor ouderen geschikte woningen. Het tweede gevolg van vergrijzing schuilt in de effecten voor de verhuisdynamiek. De toename van het aandeel ouderen en de afname van het aandeel jongeren leidt ertoe dat er minder behoefte is aan verhuizen en er minder wordt verhuisd. De toename van het eigen woningbezit versterkt deze trend. Op de langere termijn neemt de dynamiek weer toe. Vanaf 2020 – als de kopgroep van de babyboomgeneratie 75 jaar wordt – neemt de uitstroom uit de woningmarkt toe, evenals de dynamiek op de woningmarkt. Het derde gevolg van vergrijzing is dat er een grotere vraag naar zorg ontstaat van zelfstandig wonende ouderen in reguliere woningen. Dan gaat het niet alleen om beperkte zorg, maar ook steeds vaker om zwaardere zorgpakketten.

2.2 De kwaliteit van de woon- en leefomgeving

Sinds de jaren negentig is de omgevingskwaliteit van de woning steeds belangrijker geworden in het publieke debat en het woonbeleid. Bij de kwaliteit van het wonen gaat het niet alleen over een goede en betaalbare woning, maar ook om de openbare ruimte, het voorzieningenniveau, de veiligheid, de mensen in de buurt. De kwaliteit van de woon- en leefomgeving wordt bepaald door de mate waarin deze aansluit bij de eisen en wensen van de bewoners. Daarmee komt de burger zelf meer centraal te staan.

In het onderzoek van het SCP "Wonen, wijken & interventies", juni 2011, wordt over de ontwikkeling in de 40 wijken over de periode 1999-2008 (dus voor de effectieve start van het krachtwijkenbeleid) geconstateerd dat :

- Herstructurering en verkoop van huurwoningen effectief hebben bijgedragen aan de verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in buurten en wijken,
- De positie van de 40 wijken in de periode 1999-2008 in sociaal-economisch opzicht nauwelijks veranderd is, ondanks de "verkleuring" van deze wijken. De autochtone middenklasse trekt weg en er vestigen zich meer huishoudens behorende tot de niet-

westerse middenklasse. Deze middenklasse is over het algemeen redelijk tevreden met de wijk.

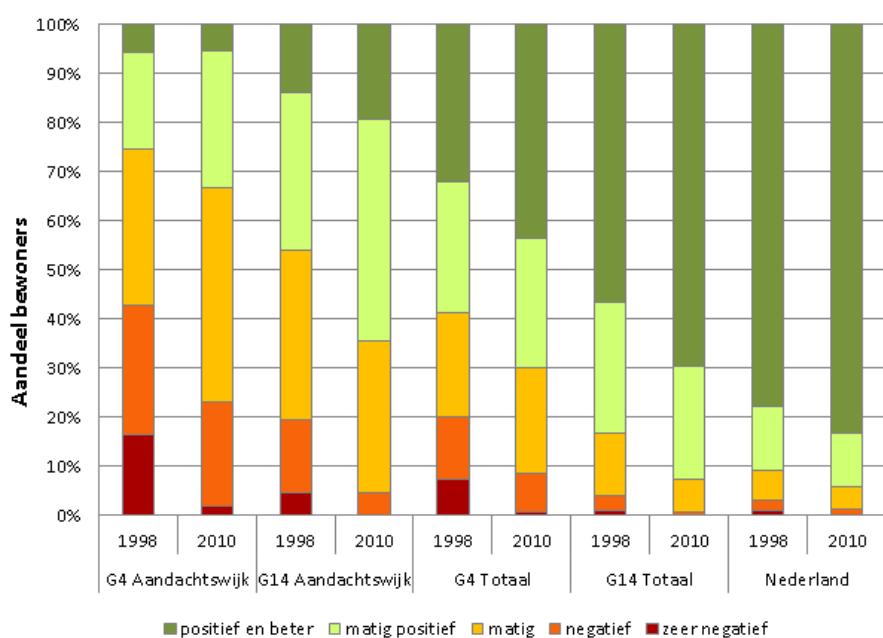
Uit de Leefbaarometer (meting 2010) blijkt dat de leefbaarheid in de aandachtswijken zich in de periode 2008-2010 beter heeft ontwikkeld dan andere wijken.

Tevens blijkt uit de Leefbaarometer dat het aantal mensen dat in een zeer slechte tot matige buurt woont, is gedaald van 1,4 miljoen in 1998 naar iets minder dan 900.000 nu.⁷ De afgelopen jaren is dit aantal stabiel, ondanks de crisis. Ook het WoonOnderzoek Nederland (WoON 2009) bevestigt dat er vooruitgang is geboekt. Steeds meer bewoners ervaren een positieve ontwikkeling van hun buurt. Het sterkst zichtbaar is dat in de 40 aandachtswijken.

De samenhangende gebiedsgerichte inzet via de Wijkenaanpak en het Grotestedenbeleid hebben bijgedragen aan deze verbetering van de leefbaarheid⁸. In de afgelopen tien jaar is veel geïnvesteerd in de leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten. Corporaties hebben in 2008 en 2009 jaarlijks zo'n 800 tot 900 miljoen euro in de 40 wijken geïnvesteerd⁹. Dat was bijna een kwart van de totale investeringsinspanning van corporaties in die jaren.

Door de economische recessie en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen zullen de investeringsmogelijkheden van gemeenten en woningcorporaties de komende jaren afnemen. De woningcorporaties verwachten voor de periode 2010-2014 sterk dalende leefbaarheidsuitgaven in de fysieke sfeer. Ook bij de gemeenten wordt gezocht naar besparingen. De lokale partijen moeten dan ook zoeken naar efficiëntere manieren van werken.

Figuur 2.3: Ontwikkeling leefbaarheid aandachtswijken en andere wijken, 1998-2010



Bron: Leefbaarometer, 2010

⁷ De Leefbaarometer meet op tal van objectieve indicatoren de positie van alle buurten en wijken in Nederland.

⁸ RIGO, 2010, 'Buurtleefbaarheid begrepen, achtergronden en beleidsinvloeden bij leefbaarheidsverbetering'; Adviesbureau LPBL, 2010, 'Evaluatie werkwijze GSB 2005-2009'; Atlas voor gemeenten, 2010, 'De effectiviteit van het Grotestedenbeleid, kwantitatieve evaluatie GSB 2005-2009'.

⁹ Zie brief aan de Tweede Kamer van 12 april 2011 (kamerstuk 30995, nr. 89 en 90).

2.3 Functioneren van de woningmarkt

In de afgelopen jaren is in verschillende rapporten en adviezen (SER-Commissie, CPB, Heroverweging, VROM-raad)¹⁰ geconcludeerd dat de woningmarkt niet goed werkt. Door een verstoerde marktwerking hebben mensen weinig keuzemogelijkheden om stappen te zetten in hun wooncarrière. Er zijn veel belemmeringen om te verhuizen in Nederland. Waar er in de huur sprake is van een forse overstap tussen de gereguleerde sector en de vrije sector, vormt in de koopsector de overdrachtsbelasting een belemmering. Huurregulering zorgt in schaarsteregio's voor kunstmatig lage huurprijzen. Mede hierdoor is de vraag groter dan het aanbod. Dit leidt tot belemmeringen voor bijvoorbeeld verpleegsters, politieagenten, ICT-ers en leraren die willen verhuizen.

Hierdoor is er onvoldoende doorstroming van sociale huurwoningen naar duurdere huurwoningen en koopwoningen. In combinatie met de situatie dat sociale huurwoningen ook aan midden- en hogere inkomens werden toegewezen, zijn scheefwonen en daarmee lange wachtlijsten in de sociale sector ontstaan. De woningmarkt valt nu in feite uiteen in twee segmenten: de vrije koopmarkt en de sociale, gereguleerde, huurmarkt. Een volwaardig middensegment in de huursector is onvoldoende vorhanden. Dit beperkt de mogelijkheden van mensen om zich aan de veranderende omstandigheden aan te passen, ook op de arbeidsmarkt.

Keuzemogelijkheden en doorstroming in de huursector

Ons land kent een zeer omvangrijke gereguleerde huursector (circa 2,6 miljoen woningen), grotendeels in bezit en beheer van woningcorporaties. Een betaalbare huursector is nodig om diegenen die niet zelfstandig in hun woonruimte kunnen voorzien te beschermen tegen te hoge lasten. Het huurbeleid voor gereguleerde woningen draagt bij aan het beheersbaar houden van deze woonlasten. Omdat inkomensstijging ná het moment van woningtoewijzing geen gevolgen heeft voor de zittende huurder, wonen in de sociale huur zowel lagere als ook midden- en hogere inkomens. Wel kunnen huren bij mutatie worden opgetrokken. Van deze combinatie gaat een negatieve prikkel uit op verhuizen binnen de huursector. Dit leidt tot scheefwonen.

Voor de midden- en hogere inkomens in de huursector is het, vooral in gebieden met schaarste, lastig om een volgende stap in de wooncarrière te zetten. De sprong naar de koop is groot, vooral voor middeninkomens. Zij krijgen de woning moeilijker gefinancierd. Verder is de overstap vaak onaantrekkelijk omdat de prijs/kwaliteit-verhouding van een koopwoning in schaarstegebieden soms niet opweegt tegen die van een sociale huurwoning. Verhuizen naar een andere huurwoning buiten de sociale huur is eveneens niet erg aantrekkelijk. De beperkte extra woonkwaliteit die men bij verhuizing krijgt weegt dan niet op tegen de hogere huren.

Wanneer midden- en hogere inkomens in een sociale huurwoning blijven wonen, terwijl ze met hun huidige inkomen eigenlijk niet (meer) tot de doelgroep van de sociale huursector behoren, is er sprake van 'scheefwonen'. Met name in schaarstegebieden beperkt scheefwonen de toegankelijkheid van de betaalbare voorraad voor lagere inkomens. Belangrijke gevolgen hiervan zijn dat er langere wachtlijsten ontstaan, en er tegelijkertijd een grotere sociale voorraad is dan feitelijk noodzakelijk is. Scheefwonen is niet verboden, aangezien het inkomen alleen bij toewijzing wordt getoetst. Doordat midden- en hogere inkomens in de sociale huur blijven wonen, ontstaan wachttijden voor lagere inkomens die wel zijn aangewezen op een sociale huurwoning. Een wachttijd van enkele jaren is in schaarstegebieden niet ongebruikelijk. Dit terwijl de totale gereguleerde huurvoorraad (2,6 miljoen woningen) ruim groter is dan de doelgroep in de huursector (1,9 miljoen huishoudens). Deze situatie leidt niet alleen tot verdringing van lagere

¹⁰ Werkgroep brede heroverwegingen, 2010, 'Rapport 4: Wonen'; SER Commissie Sociaaleconomisch Deskundigen (2010), 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt'; CPB, 2010, 'Hervorming van het Nederlandse woonbeleid'; VROM-raad, 2007, 'Tijd voor keuzes: Perspectief op een woningmarkt in balans'.

inkomens, maar legt ook een groter beslag op het maatschappelijk vermogen doordat meer onrendabele investeringen noodzakelijk zijn.

Tabel 2.1: Verdeling inkomensgroepen totale huursector 2009 (miljoenen)

	tot €33.416	€33.614 tot €43.000	€43.000+	Totaal
corporaties	1,61	0,36	0,39	2,36
particuliere verhuur	0,3	0,09	0,13	0,52
totaal	1,91	0,45	0,52	2,88

Bron: WoON 2009

Aanbod: ontwikkeling middensegment in de huursector

Het aanbod in de huursector wordt gedomineerd door de corporaties met 80 procent van alle huurwoningen. Er zijn relatief weinig duurdere huurwoningen waarnaar huishoudens met een wat hoger inkomen vanuit de sociale sector kunnen doorstromen. Commerciële partijen kunnen onvoldoende concurreren met de (veel) lagere prijzen die door corporaties worden gevraagd. Corporaties bieden soms woningen aan onder de € 650, of soms zelfs onder de € 550 huur, die qua kwaliteit tussen de €700 en €900 huur zouden kunnen opbrengen. Het aandeel van de commerciële huursector in de voorraad neemt dan ook al jarenlang structureel af. Dit ligt met name aan het feit dat er sprake is van een 'value gap' die is ontstaan door aan de ene kant de opwaartse druk op de prijzen in de koopsector door de fiscale aftrek en aan de andere kant de neerwaartse druk op de prijzen in de huursector als gevolg van huurprijsweging. Commerciële verhuurders richten zich daarom vooral op het dure huursegment, waar maar een beperkte vraag naar is.

Hierdoor mist de woonladder een paar treden, waardoor mensen moeilijk wooncarrière kunnen maken. Het alternatief voor de sociale huurwoning in schaarstegebieden is al snel een erg dure huurwoning, of een koopwoning die veelal moeilijk te financieren is gelet op het inkomen van huishoudens.

Potentiële vraag naar een middensegment in de huur

Met de Europese Commissie is afgesproken dat woningcorporaties per 1 januari 2011 90 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen moeten toewijzen aan huishoudens met een belastbaar inkomen onder € 33.614. Het scheefwonen zal hierdoor geleidelijk verminderen, waardoor de beschikbaarheid van goedkopere huurwoningen voor huishoudens met een inkomen tot € 33.614 toeneemt. De huishoudens met een hoger inkomen, die niet meer in de sociale huursector terecht kunnen, zullen elders een woning proberen te vinden. Die vraag zal naar verwachting voor een aanzienlijk deel zijn gericht op goedkope koopwoningen en de middeldure huurwoningen. De komende jaren moet duidelijk worden in hoeverre deze huishoudens voldoende te kiezen hebben op de woningmarkt.

Daarnaast wordt de potentiële vraag naar een middensegment ook gevoed door een aantal andere ontwikkelingen. Ten eerste is – met name in een aantal gespannen regio's – sprake van lange wachtlijsten. Ten tweede zijn de mogelijkheden voor huishoudens met een inkomen tot € 43.000 om een woning te kopen verminderd, zeker in woningmarkten met hoge koopprijzen. De vanuit risico-overwegingen noodzakelijke aanscherping van de regels voor hypotheekverstrekking en de jaarlijkse aanpassing van de NHG-normen¹¹ aan de koopkrachtontwikkeling leiden tot een beperking van het aantal woningen dat financieel bereikbaar is. Het aanbod van woningen in dit segment (€ 130.000-€175.000) is in gewilde woningmarkten beperkt, zeker waar het gezinswoningen betreft. Tenslotte geeft een deel van het toenemende aantal ouderen en mobiele jongeren de voorkeur aan een woning in het middensegment in de huursector. Voor een deel van

¹¹ Nationale Hypotheek Garantie

de ouderen biedt huren de mogelijkheid om de overwaarde in de eigen woning te verzilveren. Voor jongeren is met name de flexibiliteit van huren belangrijk. Zeker onder de huidige marktomstandigheden kan het voor hen moeilijk zijn om de kosten koper van de woning terug te verdienen. In totaal gaat het voor het middensegment huur in de periode tot 2020 om een potentiële toename van de vraag van circa 300.000 huishoudens met een inkomen tussen € 33.614 en € 43.000.

Starters: motor in de huidige markt

Onder de huidige marktomstandigheden zijn startende huizenkopers van groot belang voor het op gang houden van de koopwoningmarkt. Voorheen zorgde het bijbouwen van dure woningen voor doorstroming en verhuisketens. Nu willen huizenbezitters echter eerst hun eigen woning verkopen. Koopstarters hebben een belangrijk voordeel: zij hoeven geen woning te verkopen alvorens te verhuizen. Daarnaast kunnen starters door de crisis profiteren van lagere prijzen. De mate waarin men kan slagen op de koopmarkt is niet alleen van belang om de koopmarkt op gang te houden, maar ook om de doorstroming tussen de huur- en koopsector en binnen de huursector te bevorderen. Dit is daarmee van belang voor een goede werking van de woningmarkt als geheel.

Koopsector: maatschappelijke voordelen, maar ook risico's

Nederland telt nu ruim zeven miljoen woningen. De woningvoorraad is de afgelopen decennia sterk van eigendomsverhouding veranderd. Waren er in de jaren vijftig nog relatief weinig koopwoningen (circa 29 procent), inmiddels is dat aandeel opgelopen tot 58 procent. Hoewel er in 2009 en 2010 door de economische crisis uitstelgedrag is opgetreden bij de vraag naar koopwoningen, is er geen sprake van afstel¹². Op basis van de voorkeuren van de bewoners zal het aandeel eigen woningen de komende decennia nog verder stijgen tot een niveau van circa 65 procent in 2030. Daarmee zal het eigen woningbezit in Nederland in de buurt van het niveau van veel andere Europese landen komen.

Eigenwoningbezit geeft bewoners de vrijheid om de woning naar eigen inzicht in te richten en aan te passen aan veranderende woonwensen. Daarnaast draagt een eigen woning bij aan het opbouwen van eigen vermogen en meer zelfredzaamheid. Gezien de toekomstige financiering van zorg en pensioen zijn dat belangrijke kwesties. Mensen kunnen een bepaald gevoel van trots en een sociaaleconomische status ontlenen aan een eigen woning. Eigenwoningbezit kent ook voordelen voor de leefbaarheid in buurten en wijken. Waardebehoud- of vermeerdering is namelijk een gezamenlijk belang van woningeigenaren in de buurt. Ze zoeken elkaar op om de kwaliteit van de woonomgeving te behouden, dan wel te verbeteren. Ook kan het toevoegen van koopwoningen in wijken met veel sociale huurwoningen, door verkoop of nieuwbouw, een stimulans betekenen voor de leefbaarheid. Meer eigenwoningbezit biedt in deze wijken kansen om middengroepen voor de wijk te behouden, wat een positieve invloed kan hebben op de leefbaarheid¹³.

Aan het bevorderen van eigen woningbezit voor middeninkomens kleven echter ook risico's, zoals te hoge leningen voor de financiering van een eigen woning. Maar er zijn ook betaalbaarheidrisico's, vermogensrisico's en onderhoudsrisico's. In sommige situaties kunnen eigenaren vanwege inkomendsaling (bijvoorbeeld door scheiding) of een lastenstijging hun maandelijkse lasten niet meer opbrengen of onvoldoende reserveren voor noodzakelijk onderhoud. Vermogensrisico betekent dat mensen door waardedaling van hun woning bij verkoop met een restschuld blijven zitten. Huizenkopers krijgen verder te maken met overdrachtsbelasting. De overdrachtsbelasting maakt verkooptransacties duurder en leidt tot een hogere hypotheekschuld omdat deze vaak wordt meegefinancierd. Eigenaren zijn afhankelijk van de waardeontwikkeling van de woning om deze extra kosten terug te verdienen en, zonder vermogensverlies, naar een volgende woning te kunnen verhuizen. Vanuit een economisch perspectief belemmert de overdrachtsbelasting de doorstroming op de woningmarkt en verstoot daarmee de allocatie en

¹² Na de zomer te verschijnen studie 'Tussen wens en werkelijkheid: Analyse naar de verhuisgeneigdheid en het daadwerkelijke verhuisgedrag' op basis van het WoON.

¹³ RIGO, 2010, 'Buurtleefbaarheid begrepen, achtergronden en beleidsinvloeden bij leefbaarheidsverbetering'.

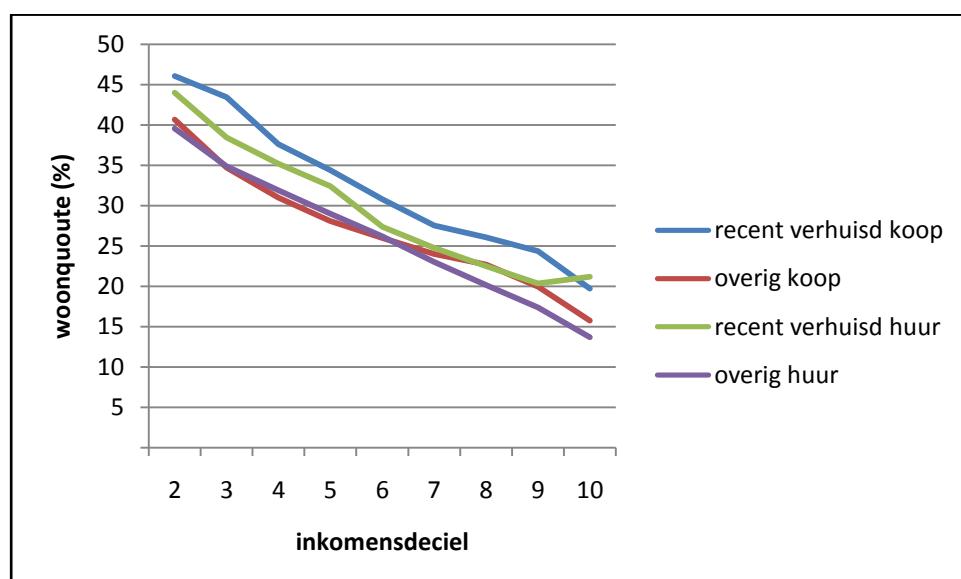
flexibiliteit op de woning- en arbeidsmarkt. Dit kan met name belemmerend zijn in de huidige stagnerende woningmarkt.

De financiering en de risico's op de koopmarkt zijn veelvuldig onderwerp van discussie. De hypotheekschulden in Nederland zijn relatief hoog, omdat de woning hier voor meer dan 100 procent hypothecair gefinancierd kan worden en ook (volledig) aflossingsvrije hypotheken waren toegestaan. Per 1 augustus 2011 zal een hypothecaire schuld maar voor 50% aflossingsvrij kunnen zijn. Toch zijn de problemen met hypotheken door de economische crisis in ons land relatief beperkt gebleven. Het aantal gedwongen verkopen is laag en het beroep op de achtervang van de NHG is beperkt. Dit komt doordat het Nederlandse systeem ook verschillende dempende mechanismen en waarborgen kent, waaronder lange rentevaste periodes voor hypotheken. Ook de fiscale voorzieningen voor het eigenwoningbezit hebben een stabiliserend effect doordat zij de toegankelijkheid en de doorstroming op de koopmarkt vergroten. Deze instrumenten zorgen ervoor dat bij een prijsdaling de 'landing' minder hard is en er geen ongewenste prijsschokken optreden. Met name het behoud van de hypotheekrenteafstrek speelt een belangrijke rol bij het vertrouwen in de woningmarkt.

Woonlasten

Waar huurders in 2009 *gemiddeld* 23 procent van hun besteedbare inkomen betaalden aan vaste huuruitgaven, gaven kopers *gemiddeld* 16 procent uit aan hypotheeklasten (rente en aflossing). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat in de huursector relatief veel lagere inkomens wonen en in de koopsector relatief veel hogere inkomens. Hierdoor valt de gemiddelde netto huurquote hoger uit dan de gemiddelde netto koopquote (de quote wordt immers mede bepaald door het inkomen), maar dit zegt op zichzelf niets over de verhouding tussen huur- en kooplasten in absolute zin. Daarvoor is het beter om de lasten van een huishouden met een bepaald inkomen in de huursector te vergelijken met de lasten van een huishouden met een vergelijkbaar inkomen in de koopsector. Figuur 2.4 geeft de woonquote naar inkomensdeciel weer in de huur- en koopsector. Uit deze gegevens kan worden geconcludeerd dat huurders en kopers met een vergelijkbaar inkomen gemiddeld genomen een even groot deel van hun inkomen betalen aan woonlasten. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat kopers enerzijds vermogen kunnen opbouwen, maar dat zij anderzijds te maken hebben grotere risico's en kosten van onderhoud.

Figuur 2.4: Netto woonquote naar inkomensdeciel, eigendom en recent verhuisd (2009)



Bron: WoON, 2009

De netto *huurquote* (de quote na huurtoeslag, *exclusief* bijkomende lasten) in Nederland ligt met ongeveer 25 procent¹⁴ ongeveer op het gemiddelde van de landen in Noordwest-Europa. Als de netto *woonquote* in de huursector wordt bekeken (de quote na huurtoeslag, *inclusief* bijkomende lasten), komt Nederland op een derde plaats, na België en het Verenigd Koninkrijk. Deze hoge positie heeft te maken met de ontwikkeling van de bijkomende lasten, met name de genoemde energielasten. Verder wordt het beeld vertekend doordat in de Nederlandse huursector relatief meer lagere inkomens wonen dan in andere Europese landen. Een indicatie voor de betaalbaarheid van lagere inkomens wordt gegeven door de netto woonlastenquotes van de laagste inkomensgroep (het laagste inkomensquintiel), aangezien deze huishoudens in alle landen merendeels in de huursector wonen. Deze quote ligt in Nederland vergeleken met andere landen op een gemiddeld niveau.

Ruimtelijk beleid

Onvoldoende ruimte voor woningbouw vormt een belangrijk obstakel voor een goed functioneren van de woningmarkt. De mogelijkheden voor investeringen in de (woning)bouw zijn sterk afhankelijk van het ruimtelijk beleid. Sinds de jaren zestig lag de nadruk op een sterk centraal gestuurde concentratie van de verstedelijking binnen strikte begrenzingen, maar in de loop der tijd kwam er meer aandacht voor flexibiliteit en maatwerk. Met de nota Ruimte heeft het Rijk een eerste stap gezet om de verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke ordening voor een aanzienlijk deel te decentraliseren naar de provincies en gemeenten. Het Rijk focust op gebieden en netwerken die van nationaal belang worden geacht. Nog steeds wordt ingezet op geconcentreerde verstedelijking, maar aan gemeenten wordt meer vrijheid geboden om, in onderlinge afstemming, te bouwen voor de eigen bevolkingsgroei, ook waar het kwetsbare gebieden betrof. In het licht van de investeringsopgaven op de woningmarkt is op dit terrein een aantal vervolgstappen nodig, om meer ruimte te geven aan kleinschalige woningbouwlocaties en de organische groei van dorpen en steden. Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van dit kabinet worden verdere stappen gezet, waardoor de werking van de woningmarkt verder kan verbeteren. Zo laat het Rijk afspraken over verstedelijking, groene ruimte en landschappen over aan de provincies en gemeenten. Ook krijgen gemeenten meer ruimte voor kleinschalige natuurlijke groei en voor het bouwen van huizen die aansluiten bij de woonwensen van mensen.

2.4 Investeren in de woningbouw

Woningbouw hard getroffen door de crisis

De crisis heeft de woningbouw met vertraging hard geraakt. De vraag naar koopwoningen is sterk teruggevallen. Financiers zijn terughoudender geworden, met name voor de bouw van nieuwe koopwoningen. Om projecten te laten starten, moet een groter deel van de woningen verkocht zijn dan voor de crisis. Ook verkoop van woningen door corporaties is door de crisis teruggelopen en daarmee hun financieringsruimte voor investeringen. Voor gemeentelijke grondbedrijven is door het wegvalLEN van de vraag naar nieuwe kantoren een belangrijke pijler weggevallen onder de financiering van gebiedsontwikkelingen en woningbouwprojecten. Een en ander heeft er toe geleid dat de investeringen in de woningbouw – met name in de bouw van nieuwe koopwoningen – inmiddels met circa 30 procent zijn verminderd. In 2010 werden in totaal nog maar 56.000 woningen gereed gemeld (zie tabel 2.2).

¹⁴ Dit cijfer wijkt af van het cijfer uit het WoON 2009, omdat Eurostat/SILC de bron is.

Tabel 2.2: totale woningbouwproductie inclusief productie anderszins¹⁵

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gereedgemeld	67.016	72.382	80.193	78.882	82.932	55.999
waarvan koop	50.116	52.166	57.429	55.101	57.468	34.569
waarvan huur	16.900	20.216	22.764	23.781	25.464	21.430
Prod. Anders	7.354	7.288	7.344	7.214	6.948	6.004
Totaal	74.370	79.670	87.537	86.096	89.880	62.003

Bron: CBS

De bij woningbouw betrokken partijen passen hun plannen en ambities aan de veranderde marktomstandigheden aan. Marktpartijen, woningcorporaties en gemeenten moeten afboeken op in prijs gedaalde grond- en vastgoedposities. Zo moeten volgens een onderzoek van Deloitte¹⁶ alleen al gemeenten in totaal circa € 2,4 miljard afboeken op grondposities. Dit trekt een wissel op de investeringsmogelijkheden in de woon- en leefomgeving door gemeenten. Volgens het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting moet rekening worden gehouden met een afname van investeringen van corporaties met 9 procent in de periode 2010 – 2014. Ondanks een afname van de solvabiliteit van 33 procent in 2006 naar 29 procent in 2009 is de solvabiliteit van de corporatiesector overigens nog steeds gezond.¹⁷

Perspectieven op korte en op langere termijn

De economie als geheel lijkt momenteel voorzichtig op te krabbelen. Voor 2011 en 2012 wordt door het Centraal Planbureau een economische groei voorspeld van respectievelijk 2 en 1,75 procent. De situatie in de bouw is daarentegen nog fragiel. Het vertrouwen in de koopmarkt is in de afgelopen decennia nog nimmer zo laag geweest en het aantal transacties is sterk afgenomen. Tegelijkertijd zal de demografische ontwikkeling leiden tot een toenemende woningbehoefte, waardoor op de langere termijn de woningbehoefte weer zal aantrekken.

De vraag of de investeringen in de woningbouw c.q. de woningbouwproductie in 2010 het dieptepunt hebben bereikt, of nog verder kunnen terugvallen, wordt wisselend beantwoord. Onderzoekers van onder andere het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) en TNO gaan ervan uit dat de investeringen niet verder terugvallen. TNO voorspelt een productie tussen 61.000 en 63.000 woningen in 2011; EIB voorspelt een productie van 64.000 woningen (aantallen exclusief productie anderszins). Marktpartijen, corporaties en medeoverheden zijn aanmerkelijk minder optimistisch. Zo verwacht de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) in 2011 een forse daling van de verkopen van bestaande woningen. Verder geven de vraagindicatoren nog weinig aanleiding tot optimisme. Hoewel het consumentenvertrouwen in algemene zin zich enigszins herstelt, laat de vertrouwensindicator voor de woningmarkt nog steeds een dalende trend zien.¹⁸ Zittende eigenaar-bewoners wachten met het kopen van een nieuwe woning tot zij hun oude woning hebben verkocht. De prijsindex van bestaande koopwoningen lag medio 2011 8 procent onder het (top)niveau van augustus 2008.

Bij dit alles staat vast dat zich de komende jaren op het gebied van de woningbouw juist een forse investeringsbehoefte aandient. Deze is eerder in dit hoofdstuk beschreven. Adequaat inspelen op deze behoefte zal nieuwe kansen scheppen voor vragers en aanbieders in de woningmarkt. Deze behoefte zal wel moeten worden gerealiseerd onder sterk gewijzigde, complexere omstandigheden. Naast de conjuncturele ontwikkelingen op de korte termijn is er namelijk ook sprake van ontwikkelingen die een structureel karakter hebben, en die andere eisen stellen aan de bouwmarkt.

¹⁵ Productie Anderszins zijn toevoegingen aan de voorraad anders dan door nieuwbouw, bijvoorbeeld door omvorming van kantoren tot woningen.

¹⁶ Deloitte, november 2010, 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven'.

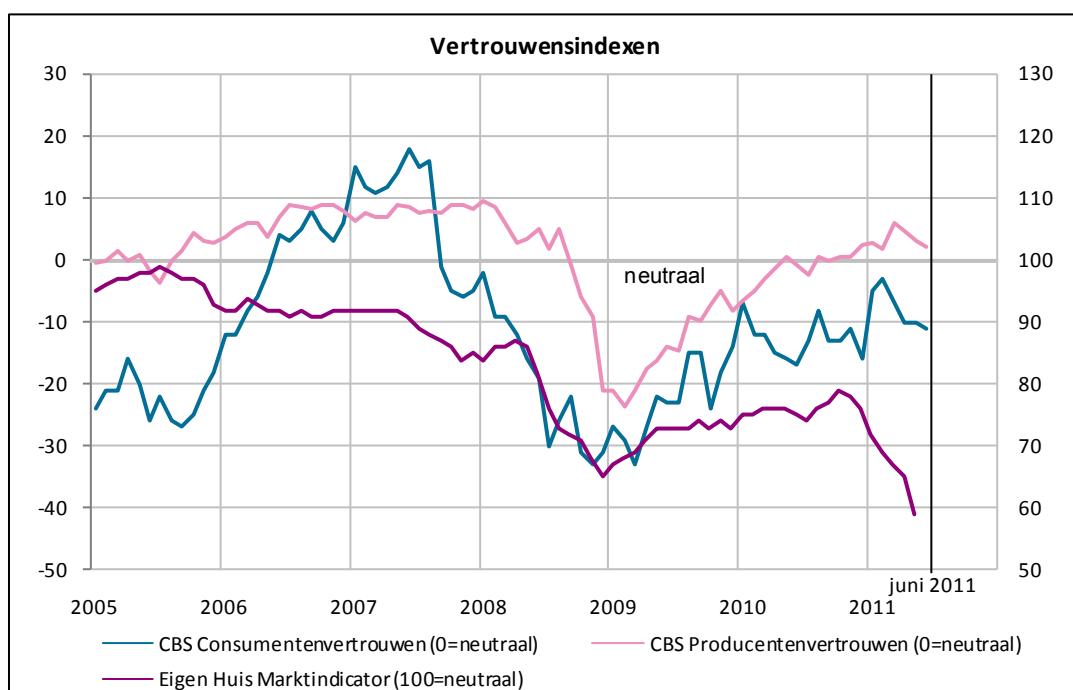
¹⁷ CFV, 2010, 'Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2009'; CFV, 2010, 'Sectorbeeld voorname woningcorporaties, prognoseperiode 2010-2014'.

¹⁸ EigenHuisindicator, opgesteld door onderzoeksinstuut OTB, TU Delft, in opdracht van Vereniging Eigen Huis (VEH).

Deze hangen in sterke mate samen met demografische en economische veranderingen op de woningmarkt, en de structurele effecten van de crisis.

De economische crisis heeft laten zien dat de groei op de woningmarkt zijn grenzen kent, en heeft geleid tot veranderde risicopercepties bij consumenten, geldverstrekkers en investeerders. Dit kan een dempend effect hebben op de waardeontwikkeling van vastgoed. De regionale verschillen worden daarbij steeds groter. In bepaalde regio's zal de kwantitatieve vraag, vanwege de huishoudensgroei, in de toekomst weer fors toenemen, terwijl in andere gebieden juist sprake zal zijn van ontspanning of krimp, met een stagnerende of afnemende uitbreidingsbehoefte en verhuisdynamiek als gevolg. Zo zal een positieve waardeontwikkeling van grond- en huizen niet langer altijd en overal vanzelfsprekend zijn. In sommige regio's zal waardedaling zelfs onvermijdelijk zijn. Mede daardoor zal de relatief ruimhartige en soepele financiering van bouwprojecten die voor de crisis gebruikelijk was, ook gelet op de aangescherpte risiconormering voor financiers, in bepaalde gebieden niet meer terugkeren. Ten slotte zal de komende decennia langzamerhand het accent op uitbreidingsniewbouw afnemen, en de focus op vervanging en renovatie, onderhoud, verduurzaming en energiebesparing toenemen.

Figuur 2.5: Vertrouwensindexen 2005-juni 2011



Bron: CBS, VEH/TUDelft-OTB

Energiebesparing en woonlasten

Het aandeel bijkomende lasten als onderdeel van de totale woonlasten neemt toe. In de huursector steeg het percentage bijkomende lasten van 29 procent in 2002 naar 36 procent in 2009; in de koopsector steeg dit aandeel van 30 procent in 2002 naar 40 procent in 2009. Deze toename werd hoofdzakelijk veroorzaakt door een sterke toename van de energielasten, die weer het gevolg is van een sterke stijging van de energieprijzen.

Energiebesparing is daarom belangrijk voor de betaalbaarheid van het wonen. De energieprijzen stegen in de periode 1994-2009 reëel met 80 procent, terwijl de basishuur in dezelfde periode maar reëel met 15 procent omhoog ging. Inmiddels bedragen de energielasten ruim een kwart van de totale woonlasten (26 procent in 2009). Het is waarschijnlijk dat de energieprijzen in de toekomst verder stijgen. De ontwikkeling van de bijkomende woonlasten maakt daarom de

noodzaak voor investeringen in energiebesparing groter. Met het oog op de stijgende energieprijzen worden investeringen in energiebesparing in woningen niet alleen noodzakelijk maar ook eerder rendabel omdat de terugverdientijd korter wordt.

2.5 Conclusie: de maatschappelijke uitdagingen

In de voorgaande analyse zijn diverse ontwikkelingen op het gebied van de woningmarkt, bouwmarkt en de woon- en leefomgeving aan de orde geweest. Hieronder vatten we de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen samen.

1. Om mensen meer kansen te bieden om hun voorkeuren op de woningmarkt te realiseren is het belangrijk dat men kleine stappen in de wooncarrière kan zetten. Met name in gespannen woningmarktgebieden, zijn er onvoldoende mogelijkheden voor lagere en middeninkomens om te verhuizen naar een woning die bij ze past. Ook voor de toekomst blijft het belangrijk de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt te verbeteren. Dit leidt tot de volgende uitdagingen:
 - De doorstroming en keuzemogelijkheden op de woningmarkt verbeteren.
 - Ruimte bieden voor de potentiële vraag naar een middensegment in de huursector.
 - Vertrouwen in de koopmarkt versterken.
 - De toegankelijkheid van de koopwoningmarkt borgen.
2. Voor de komende decennia ligt er een forse investeringsvraag:
 - Uitbreiding van de woningvoorraad met 500.000 tot 600.000 woningen in de komende tien jaar is gewenst om aan de woningbehoefte te kunnen voldoen. De verwachte huishoudensgroei bedraagt tot 2040 circa 1 miljoen.
 - Tegelijkertijd nemen de regionale verschillen toe: er zijn gebieden waar nog een (zeer) forse woningbouwopgave ligt, gebieden waar het aantal huishoudens krimpt en geen uitbreiding gewenst is en gebieden die nu nog groeien, maar op termijn waarschijnlijk krimpen. Hier moet nieuwbouw zorgvuldig en gericht plaatsvinden.
 - Investeringen in nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad zijn gewenst om aan de groeiende vraag van ouderen (en mensen met beperkingen) naar geschikte woningen (met en zonder zorg) te voldoen.
 - Om de stijgende energielasten te beheersen en uit oogpunt van het milieu zijn aanzienlijke investeringen nodig in de energieuinigheid en duurzaamheid van nieuwe en bestaande woningen.
3. Door de economische crisis zijn de investeringen en het aantal transacties op de woningmarkt de afgelopen jaren sterk gedaald. De koopwoningenmarkt heeft op dit moment te maken met een sterk gedaald consumentenvertrouwen. Vooral onder doorstromers is er sprake van vraaguitstel, maar niet van afstel. Er is onzekerheid over economische en financiële vooruitzichten en een lager vertrouwen bij financiers. Dit leidt tot belemmeringen voor investeringen in de (woning)bouw via de traditionele verdienmodellen, waarbij groeiverwachtingen de katalysator waren. Nieuwe verdienmodellen zijn noodzakelijk. Er ligt met name een opgave voor de sector zelf om te vernieuwen en te investeren in het innovatief en adaptief vermogen.

Alle partijen op de woningmarkt, bouwmarkt en in de woon- en leefomgeving hebben een verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze maatschappelijke uitdagingen.

3. Verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod

Het kabinet wil de komende jaren de aansluiting tussen vraag en aanbod op de woningmarkt verbeteren. Daarvoor wil het belemmeringen wegnemen en de marktordening aanpassen. Langs drie lijnen worden stappen gezet om dit doel te bereiken:

1. Versterken van het vertrouwen in de koopmarkt en het beperken van financiële risico's in de koopsector. Tevens krijgen huurders van een corporatiewoning het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen.
2. Naar een betere werking van de huurmarkt.
3. Duidelijkheid over de taken en 'governance' van de corporaties.

3.1 Versterken van het vertrouwen in de koopmarkt

In een goed functionerende markt sluit het woningaanbod aan op de vraag. Er is al jaren sprake van een toenemende vraag naar eigen woningen. Als voor deze vraag voldoende aanbod wordt gerealiseerd, groeit naar verwachting het eigenwoningbezit van 58 procent nu naar zo'n 65 procent in 2030. Het kabinet vindt het belangrijk om tegemoet te komen aan deze koopwens. Eigenwoningbezit geeft de vrijheid om de woning naar eigen inzicht in te richten en aan te passen, draagt bij aan het opbouwen van eigen vermogen en daarmee aan zelfredzaamheid van burgers en beïnvloedt in positieve zin de betrokkenheid bij de woonomgeving en de leefbaarheid van buurten en wijken.

Het kabinet wil het eigenwoningbezit structureel bevorderen, maar met verantwoorde risico's voor burgers, financiële instellingen en overheid. De kunst is het vinden van een goede balans tussen eigen verantwoordelijkheid aan de ene kant en het beperken van risico's aan de andere kant. De omstandigheden waaronder deze ambitie gestalte krijgt zijn niet gunstig. De gevolgen van de economische crisis voor de woningmarkt en met name voor de koopsector zijn groot. Het vertrouwen in de koopmarkt daalt nog steeds¹⁹. Het aantal transacties op de koopmarkt is sterk afgenomen²⁰.

Zekerheid over handhaving van de hypotheekrenteafrek speelt een belangrijke rol bij het herstel van het vertrouwen op de koopmarkt. Discussies over de fiscale behandeling van de eigen woning worden vaak gevoerd vanuit andere perspectieven dan de woningmarkt, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de overheidsuitgaven of de rechtvaardigheid van de inkomensverdeling. Vanuit het perspectief van de woningmarkt is, gelet op de langjarige verplichtingen van kopers voor de financiering van de eigen woning, zekerheid over de hypotheekafrek nu cruciaal. Dit is van belang voor het aantrekken van de verkopen, van zowel bestaande als nieuwe koopwoningen. Het is daarmee tevens een belangrijke voorwaarde om de doorstroming weer op gang te krijgen en de wachttijden voor instroom in de huursector te laten afnemen. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de hypotheekrenteafrek als instrument behouden blijft.

Tegen de achtergrond van de stagnerende woningmarkt heeft het kabinet tevens besloten om de overdrachtsbelasting tijdelijk fors te verlagen. Voor de periode van 15 juni 2011 tot 1 juli 2012 wordt het tarief verlaagd van 6% naar 2%. Deze verlaging van de overdrachtsbelasting in combinatie met de handhaving van de hypotheekrenteafrek resulteert in een forse impuls die de woningmarkt op dit moment goed kan gebruiken. Diverse studies hebben er de afgelopen jaren op gewezen dat een verlaging van de overdrachtsbelasting een belangrijk positief effect zal hebben op het aantal transacties.

De verlaagde overdrachtsbelasting is in eerste instantie goed nieuws voor starters. In het komende jaar kunnen zij tegen gunstigere voorwaarden en lagere financiële risico's instappen. Doorstromers profiteren eveneens, zeker ook omdat de verkoopbaarheid van de oude woning verbeterd. De maatregel levert

¹⁹ Zie de vertrouwensindex Koopwoningmarkt van de Vereniging Eigen Huis

²⁰ Van 210.000 in 2006 naar 182.000 in 2008 naar 126.000 in 2010.

derhalve een belangrijke bijdrage aan het doorbreken van de huidige stagnatie op de woningmarkt. De impuls wordt daarbij vergroot door het tijdelijke karakter van de maatregel.

Verder zet het kabinet de volgende stappen:

- Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen. Het kabinet wil daarmee voor huurders van een corporatiewoning de keuzemogelijkheden tussen huren en kopen vergroten. Met corporaties worden afspraken gemaakt over de verkoop van huurwoningen aan bewoners waarbij speculatie wordt voorkomen zodat het maatschappelijk vermogen behouden blijft.
- Het maximaal stimuleren van de verkoop van sociale huurwoningen door woningcorporaties. Vooral verkoop van huurwoningen in maatschappelijk gebonden eigendom is in het kader van '*verantwoorde koop*' interessant, omdat het vermogensrisico gedeeld wordt met de corporatie. Koopgarant is daarbij het meest succesvolle verkoopconcept. Hieraan nemen inmiddels circa 160 corporaties deel. Er zijn nu ongeveer 20.000 Koopgarant-woningen door corporaties verkocht (zie verder paragraaf 3.2).
- *Nieuwe gedragscode van de bancaire sector*: Met ingang van 1 augustus 2011 verschaffen banken maximaal 110 procent van de waarde van de woning aan hypothecair krediet. Van de hypotheek die wordt afgesloten mag maximaal 50 procent aflossingsvrij zijn. Voor woningen met de NHG-garantie bestaat de aflossingsverplichting van 50 procent al en geldt de grens van 112 procent van de waarde van de woning. Het stimuleren van aflossen is belangrijk voor de houdbaarheid van het systeem op de langere termijn, maar kan op de korte termijn een dempend effect hebben op de woningvraag en de dynamiek op de woningmarkt.
- Het is voor *projectontwikkelaars* aantrekkelijker gemaakt om ook voor nieuwbouwwoningen met een soort Koopgarant regeling te gaan werken. Projectontwikkelaars mogen woningen voor een prijs tot € 240.000 met een korting verkopen. Bij verkoop wordt de winst of het verlies naar rato verdeeld over koper en ontwikkelaar. De ontwikkelaar verplicht zich de woning terug te kopen. Ontwikkelaars hoeven daartoe geen btw over de stichtingskosten van de verkochte woningen te betalen. Alleen over de (gekorte) verkoopprijs wordt btw geheven. Als de woning later wordt teruggekocht, moet de resterende btw worden betaald.

Bij de algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer heeft de minister-president in reactie op vragen van de CDA-fractie toegezegd om in te gaan op de wenselijkheid van uitbreiding van de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (ook wel genoemd de *regeling Hillen*) met het oog op bevordering van de aflossing van de eigenwoningschuld. De regeling Hillen wordt dit jaar geëvalueerd door het Ministerie van Financiën. Het evaluatierapport zal zodra de evaluatie is afgerekond naar uw Kamer worden gezonden. Daarbij zal tevens op de genoemde toezegging worden teruggekomen.

3.2 Naar een betere werking van de huurmarkt

Een vrije woningmarkt is van belang maar met steun voor degenen die het nodig hebben. Het huurprijsbeleid en de huurtoeslag bieden zekerheid en vertrouwen. Deze instrumenten zijn voor het kabinet een blijvende vaste waarde in het woonbeleid voor de lagere inkomens. Tegelijkertijd is een betere werking van de huurmarkt noodzakelijk om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten.

De Nederlandse huurwoningmarkt heeft een aantal imperfecties, die zichzelf versterken en continueren. Veel huurwoningen worden onder de marktprijs of zelfs de kostprijs verhuurd. Het gevolg: huishoudens met een midden en hoger inkomen stromen niet snel door en houden woningen voor lagere inkomens bezet. Huishoudens met een lager inkomen moeten daardoor langer wachten op een geschikte woning (zie hoofdstuk 2).

We moeten de komende jaren toe naar een huurwoningenmarkt waar huurprijs en gewildheid beter op elkaar zijn afgestemd. Een markt ook waar het investeren in woningen loont, zodat woningen worden toegevoegd waar (nu en in de toekomst) vraag naar is. Het aantal goedkopere woningen is ruim voldoende voor het aantal lagere inkomensgroepen, maar wordt voor een belangrijk deel door midden en hogere inkomensgroepen bezet. Daarom moet vooral het aanbod voor de middeninkomens worden uitgebreid: in de middeldure huursector en in de goedkopere koopsector. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat de potentiële vraag naar middeldure huurwoningen tot 2020 met 300.000 woningen groeit. Behalve door nieuwbouw kan dit worden bereikt door een deel van de huidige woningen van corporaties bij mutatie in een ander prijssegment aan te bieden, waarbij de prijs meer in overeenstemming is met de kwaliteit. Ook kan (een deel van) het corporatiebezit worden verkocht dat niet nodig is voor de huisvesting van lagere inkomensgroepen.

Huurprijsbeleid

- Het kabinet biedt voor de komende jaren zekerheid over de woonlasten van huurders met een inkomen tot € 43.000, door een inflatievolgend huurbeleid.
- Een huurverhoging van 5 procent boven inflatie wordt mogelijk gemaakt voor huurders met een inkomen boven die € 43.000, die in een gereguleerde huurwoning wonen. Hiermee wordt scheefwonen ontmoedigd. Dit wordt ingevoerd per 1 juli 2012.
- Per 1 juli 2011 worden in het Woningwaarderingsstelsel meer punten toegekend naar mate de woning een betere energieprestatie heeft. Dit draagt bij aan investeringen ten gunste van een lagere energierekening voor huurders. Ook worden in het Woningwaarderingsstelsel de huurpunten voor woningen in schaarstegebieden met 15 of 25 punten verhoogd, afhankelijk van de WOZ-waarde per m² woonoppervlak (TK-brief van 15 juni 2011). Dit geeft verhuurders de mogelijkheid de huur meer in overeenstemming te brengen met de gewildheid van de woning, zodat er beter rekening wordt gehouden met lokale marktomstandigheden. De huidige maximale huur kan hiervoor een belemmering vormen. Uiteraard ziet het kabinet erop toe dat er voldoende woningen beschikbaar blijven onder de liberalisatielimits voor de doelgroep van beleid en zal dit blijven monitoren op basis van ondermeer net onderzoek Bewoners Nieuwe Woningen ²¹.

Verkoop huurwoningen door corporaties

Het kabinet stimuleert de verkoop van woningen door corporaties op de volgende wijze:

- Gemeenten in staat stellen afspraken te maken met corporaties, ook over verkoop van corporatiewoningen en de verkoopvoorraarden.
- Corporaties met ondersteunende activiteiten helpen bij de verkoop van woningen bijvoorbeeld met behulp van een handreiking verkoopbeleid. Het kabinet wil in samenwerking met Aedes het verkoopproces transparanter maken en een betere informatievoorziening en begeleiding richting huurders organiseren. De VEH heeft aangegeven hierbij ondersteuning te willen bieden.
- Versoepeling van de wettelijke bepalingen voor ontheffingsplichtige verkoop van woningen aan eigenaar-bewoners: corporaties zullen vooraf geen rijkstoestemming meer nodig hebben, maar zullen achteraf moeten verantwoorden dat verkoop voor minder dan 90 procent van de woningwaarde heeft plaatsgevonden. Dit betekent een lastenverlichting ten opzichte van de huidige beleidsregels (circulaire MG 2006-06). Het kabinet beziet verdere mogelijkheden om de regelgeving te verbeteren en zal deze in de tweede helft van 2011 publiceren.
- Het kabinet wil toestaan dat corporaties pakketten woningen mogen verkopen aan institutionele beleggers tegen de actuele waarde, op voorwaarde dat er geen belangstelling bestaat bij bewoners. Hierbij moeten afspraken worden gemaakt over een minimale exploitatieperiode en over winstdeling bij eventuele ‘uitponding’ door de koper, waardoor speculatie wordt voorkomen. Met deze maatregel wordt niet alleen het middensegment vergroot, maar ontstaat ook meer concurrentie op de woningmarkt. Bovendien genereren

²¹ Zoals reeds besproken in het overleg met de Tweede Kamer op 3 maart 2011 bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte (wettelijke grondslag verschillende waardering energieprestaties huurwoningen) (32302)

corporaties zo liquide middelen. Bekeken wordt onder welke voorwaarden commerciële verhuurders of beleggers, naast het aankopen van corporatielowoningen, in de toekomst ook kunnen participeren in commerciële dochters van corporaties. Onderzocht zal worden welke belemmeringen er bestaan voor dergelijke deelnemingen en hoe deze kunnen worden weggelopen.

Transitie huurmarkt

Het realiseren van een betere werking van de huurmarkt vereist een geleidelijke transitie, die partijen de tijd geeft om hierop in te spelen. Het kabinet zal de effecten van het beleid volgen. Zetten corporaties daadwerkelijk stappen in de gewenste richting? Hoe verloopt de verkoop van huurwoningen? Worden niet-publieke taken ondergebracht in een dochter? Ontstaat er voldoende ruimte voor private partijen? Komen middengroepen voldoende aan bod?

3.3 Duidelijkheid over taken en 'governance' corporaties

De woningcorporaties spelen een betekenisvolle rol in het woondomein. Aan veel van wat is bereikt op het terrein van het wonen hebben de corporaties bijgedragen. Tegelijkertijd is er de afgelopen twintig jaar veel veranderd op de woningmarkt en in het werk van corporaties. De taken zijn verbreed, de financiële verzelfstandiging is tot stand gekomen, er is sprake van schaalvergroting in de corporatiesector en de relaties tussen corporaties en het Rijk en tussen corporaties en gemeenten zijn veranderd.

Dit heeft tot veel discussie geleid over de taken en 'governance' van corporaties. De corporaties moeten zich richten op hun kerntaken. Dan gaat het om het huisvesten van diegenen die niet zelfstandig in hun woonbehoefte kunnen voorzien en het investeren in de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, wijken met achterstanden en in maatschappelijk vastgoed, bijvoorbeeld verpleeghuizen en wijkservicecentra. Hierbij staan de corporaties tevens samen met de zorgsector aan de lat voor de huisvesting van de groeiende groep ouderen uit de doelgroep die ook een zorgbehoefte heeft en de huisvesting van mensen met (lichte en zware) beperkingen. Om dit te kunnen bewerkstelligen, moeten de sturingsmogelijkheden van het Rijk en de gemeenten ten opzichte van de corporaties worden verbeterd, zodat gemeenten en corporaties samen komen tot een goede uitvoering van de lokale woonvisie en investeringsopgave.

Daarom wordt de Woningwet aangepast. In het aanpassingsvoorstel is de relatie tussen Rijk, gemeenten en corporaties nader aangescherpt. Het inhoudelijk volkshuisvestelijk toezicht op de corporaties blijft een taak voor de overheid. Het voorstel voor aanpassing van de Woningwet dat bij de Kamer is ingediend bevat de volgende kernpunten:

- Het werkdomein van corporaties wordt expliciter afgebakend op het terrein van wonen, maatschappelijk vastgoed en leefbaarheid in wijken en buurten.
- De verhouding met de lokale overheid (gemeenten) wordt verhelderd. Uitgangspunt is dat corporaties een 'aanbod' doen aan gemeenten en naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van het lokale (of regionale) volkshuisvestingsbeleid. Werkzaamheden die wel en niet in een verbinding mogen worden uitgevoerd, zijn beter vastgelegd.
- Het intern en extern toezicht wordt versterkt. Het interne toezicht door strengere eisen aan bestuur (kwalificaties, nevenactiviteiten) en (verantwoording door) de Raad van Toezicht, het externe toezicht door instelling van een Autoriteit.
- De werkzaamheden waarvoor corporaties staatssteun kunnen ontvangen worden benoemd (waar onder borging door het Waarborgfonds).

Staatssteun corporaties

De toegelaten instelling is een hybride organisatie. Zij voert op het terrein van de volkshuisvesting deels activiteiten met staatssteun (DAEB) uit, alsmede overige economische activiteiten, in concurrentie met commerciële ondernemingen. Daarom wordt een duidelijker onderscheid gemaakt tussen activiteiten die wel of niet DAEB zijn. Deze afbakening moet het 'level playing field' buiten

de sociale huursector verbeteren, zodat partijen gelijkwaardig kunnen handelen. In de Woningwet wordt geregeld dat corporaties die niet-DAEB-activiteiten ontplooien een strikte administratieve scheiding moeten aanbrengen tussen DAEB-activiteiten en commerciële (niet-DAEB) activiteiten. Daarmee wordt kruissubsidiëring voorkomen. Een verdergaande vorm, juridische scheiding, is in de nieuwe voorstellen voor de Woningwet eveneens mogelijk. Hierbij is de corporatie aandeelhouder en ontvangt zij rendement van de dochter, hetgeen kan worden geïnvesteerd in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed. Mocht de administratieve scheiding tot knelpunten of risico's op individueel niveau leiden, dan kan de toezichthouder gebieden ook een juridische scheiding aan te brengen. Wanneer de administratieve scheiding op grotere schaal tot risico's of niet de gewenste effecten leidt (namelijk overtollig DAEB-voorraad zonder staatssteun verhuren), dan kan worden overwogen de juridische scheiding te verplichten. Voor de verdere toekomst van de corporatiesector moeten deze aangepaste spelregels voldoende duidelijkheid verschaffen.

Belang investeringen door corporaties

Het is belangrijk dat corporaties ook op langere termijn de mogelijkheid houden om te investeren in de taken die aan hen zijn toegewezen.

De solvabiliteit van de corporatiesector is gedaald naar een gemiddelde van 29 procent in 2009.²² Dit is nog steeds een gezonde financiële basis om te kunnen blijven investeren. In het regeerakkoord is afgesproken dat de Vogelaarheffing wordt afgeschaft en dat verhuurders met meer dan tien woningen vanaf 2014 een jaarlijkse heffing krijgen met een opbrengst van €0,76 miljard. Volgens de laatste raming van het CFV, waarin de heffing, de wijzigingen in huurbeleid, de aanpassingen in het WWS-stelsel en minder nieuwbouw en meer verkoop van huurwoningen zijn meegenomen, blijkt dat het effect van de lastenverzwaring door de heffing wordt gecompenseerd door de te realiseren extra baten vanuit het nieuwe huurbeleid.

²² CFV, 2010, 'Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2009'.

4. Verbeteren van de investeringscondities in de woningbouw

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat de woningbouw met vertraging hard is getroffen door de economische crisis. Het is nog onduidelijk of thans het dieptepunt is bereikt en wanneer een eerste herstel kan worden verwacht. Tegelijkertijd is sprake van belangrijke investeringsopgaven, die onder sterk gewijzigde en meer complexe omstandigheden moeten worden gerealiseerd. Daarbij gaat het vooral om de aanpak van het woningtekort in de groeiregio's, de opgaven op het terrein van de woon- en leefomgeving, de energiebesparing die moet leiden tot lagere woonlasten voor de burgers, en de druk op de ouderenhuisvesting als gevolg van de extramuralisering in de zorg. Investeringen in de woningbouw zijn bovendien nodig om de doorstroming op de woningmarkt op gang te houden en een efficiënte verdeling van de voorraad en daarmee een adequate huisvesting te bevorderen.

Herstel van de investeringen is sterk afhankelijk van een herstel van de vraag, en dus van economische groei, (herstel van) vertrouwen en financieringsmogelijkheden. Maar het vraagt vooral ook een forse inspanning van marktpartijen, en lokale en regionale overheden, om het aanbod effectiever en efficiënter af te stemmen op de veranderende behoefté.

In de loop van 2009 heeft het vorige kabinet in overleg met alle betrokken partijen een pakket van crismaatregelen getroffen, om daarmee de negatieve effecten van de crisis voor de woningbouw enigszins te dempen. Een aantal van deze maatregelen is inmiddels beëindigd. De volgende maatregelen lopen nog door:

- Verhoging NHG-borgingsgrens tot € 350.000 (loopt eind 2011 af).
- Verhoging borgingsgrens WSW naar € 240.000, structureel.
- BTW-verlaging voor vloer-, dak- en gevelisolatie, geen einddatum.
- Uitbreiding laag BTW-tarief voor schilderen en stukadoren voor woningen ouder dan twee jaar, geen einddatum.
- BTW-tarief verlaagd op arbeid bij onderhoud en renovatie (loopt 1 oktober 2011 af).

Er ligt nu vooral een forse opgave voor de sector zelf. Door te innoveren, de efficiency en flexibiliteit te vergroten, kan de sector sterker uit de crisis komen en inspelen op de veranderende investeringsopgaven. Het kabinet wil hierbij ruimte bieden door de condities voor investeringen te verbeteren en belemmeringen weg te nemen. Het kabinet zal zich hiertoe actief inzetten langs de volgende lijnen:

1. Ruimte creëren voor voldoende en vraaggerichte woningbouw in de huur- en koopsector, via uitbreiding, verbetering en vervanging.
2. Regelgeving verbeteren en vereenvoudigen en procedures versnellen.
3. Beschikbaarheid van voldoende geschikte woningen voor ouderen en andere mensen met beperkingen stimuleren.
4. Energiebesparing in de gebouwde omgeving bevorderen.
5. Nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen verkennen en de (experimentele) toepassing hiervan stimuleren.

4.1 Meer ruimte voor voldoende en vraaggerichte woningbouw

Ruimte voor woningbouw

Om beter aan te sluiten bij de vraag van de consument moet in het woonbeleid en de woningbouw meer ruimte worden geboden voor kleinschalige, organische groei. Daarmee kunnen gemeenten - zowel steden als kleine kernen - in de eigen woningbehoefte voorzien. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het kabinet worden ruimtelijke beperkingen van rikswege weggelogen en generieke concepten en doelstellingen rond verstedelijking losgelaten. Het gaat daarbij om riksdoelen op het terrein van stedelijke netwerken, bundelingspercentages en binnenstedelijk bouwen. Het kabinet beëindigt zijn rol bij nationale landschappen, riksbufferzones, landsbrede verstedelijkingsafspraken en sport- en recreatievoorzieningen. Dergelijke doelstellingen

maken in het vervolg onderdeel uit van regionaal en lokaal maatwerk. Daarmee krijgen decentrale overheden meer ruimte voor regionaal maatwerk dat door de ontwikkelingen rondom demografie, energie, klimaat en mobiliteit steeds vaker nodig is.

Daarnaast wil het kabinet dat er meer ruimte komt voor kleinschalige bouwlocaties (onder andere in het Groene Hart) en meer ruimte voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap, meegroeiwoningen, mantelzorgwoningen en meergeneratielowoningen. Kleinschalige locatieontwikkelingen bieden mogelijkheden voor vernieuwende concepten, ook in binnenstedelijk gebied. Ook kan hierbij worden gedacht aan het concept van casco- en kluswoningen. Om zorgvuldige afwegingen en transparante besluitvorming bij ruimtelijke plannen te bevorderen, kan gebruik worden gemaakt van de 'ladder' voor duurzame verstedelijking zoals opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

De gemeentelijke woonvisies zijn voor de (samenwerkende) gemeenten het primaire instrument voor de planning en programmering van de opgaven op de lokale en regionale woningmarkt. Via de gemeentelijke woonvisie kan ook de basis worden gelegd voor de samenwerking met woningbouwcorporaties, maatschappelijke instellingen, bedrijven en bewoners bij het aanpakken van opgaven op het terrein van woningbouw, renovatie en herstel en leefbaarheid.

Het is de taak van provincies om binnen het ruimtelijk beleid voldoende ruimte te bieden aan lokale woningbouwprogramma's. Waar samenwerking tussen gemeenten uitblijft, stimuleren provincies dat deze alsnog tot stand komt. Als een gemeente zich niet houdt aan gemaakte afspraken, is het de rol van de provincie die gemeente daar op aan te spreken. De provincie heeft daarvoor het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium als stok achter de deur.

Bij de concrete riksinszet ligt de focus met name op zeer gespannen en krimpregio's. Aangezien de opgaven in deze gebieden zeer complex zijn, ondersteunt het Rijk gemeenten en provincies in deze gebieden door middel van kennis en experimenten, maar ook het aanpassen en wegnemen van hinderlijke regelgeving en uitwerken van nieuwe verdienmodellen. Tijdige beschikbaarheid van voldoende locatiecapaciteit is van belang voor de realisatie van de doelstellingen: 130 procent direct beschikbare locatiecapaciteit is in gespannen gebieden nog steeds het streven. Het Rijk kan provincies en gemeenten aanspreken wanneer niet of in onvoldoende mate met de riksdoelstellingen rekening wordt gehouden.

Het Rijk draagt op de volgende manieren bij aan de regionale samenwerking rond het wonen:

- Afspraken met het rijk over woningbouwprogrammering in de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad in het bestuurlijk overleg MIRT. Voor de andere stedelijke regio's worden tussen Rijk en regio geen nieuwe of geactualiseerde afspraken meer gemaakt over de woningbouwprogrammering.
- Regionale samenwerking inbrengen als onderdeel van de agenda wonen en leefbaarheid met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Een inhoudelijke bijdrage leveren en meewerken aan het thema wonen in het Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking.

Meer ruimte voor particulier opdrachtgeverschap

Het kabinet wil dat gemeenten meer mogelijkheden bieden voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap, zodat er meer eigenbouw tot stand komt en mensen hun eigen woonwensen kunnen realiseren. Veel mensen in ons land willen immers graag hun woning zelf (laten) bouwen. Het aantal mensen dat geïnteresseerd is in eigenbouw (particulier opdrachtgeverschap) ligt op circa 30 procent van het aantal mensen dat op zoek is naar een koopwoning²³. Toch blijft het percentage gerealiseerde eigenbouw schommelen rond de 7 procent in de stedelijke regio's en 10 procent in Nederland als totaal. Gemeenten worden gestimuleerd om burgers meer mogelijkheden voor eigenbouw te geven, door meer kavels uit te geven en belemmeringen in de sfeer van lokale voorschriften weg te nemen. Om gemeenten daarmee te helpen is in mei 2010 het Expertteam

²³ WoON 2009

Eigenbouw opgericht. Door de inzet van dit team oriënteert een toenemend aantal gemeenten zich op een grotere rol voor eigenbouw. Dat geldt niet alleen voor kleine en middelgrote gemeenten, maar óók voor de G4. Het expertteam is inmiddels in circa 30 gemeenten actief, binnen en buiten de Randstad. Naar verwachting leidt de inzet van het expertteam in de komende jaren tot de uitgifte van aanmerkelijk meer kavels voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap dan in de afgelopen jaren.

Heroverwegingen bij het grondbeleid

Locatieontwikkeling komt alleen tot stand bij een sluitende grondexploitatie. De afgelopen jaren lieten zien dat grondexploitatie ook de nodige risico's met zich meebrengt. Het kabinet wil om die reden stimuleren dat gemeenten een bewustere afweging maken tussen actief of faciliterend grondbeleid. Om de transparantie van grondexploitaties te vergroten en de risico's voor gemeenten te beperken, wordt onderzocht wat gedaan kan worden om gemeenteraden en provinciale staten meer inzicht te geven in het grondbeleid, zodat ze beter kunnen sturen op prestaties en risico's daarbij.

Daarnaast moeten meer kleinschalige locaties tot stand worden gebracht. In veel gevallen kunnen die op basis van particuliere initiatieven tot stand komen. Het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten, dat gemeenten een eerste recht van koop biedt wanneer iemand zijn grond wil overdragen, beperkt private initiatiefnemers mogelijk in hun ambities. Het kabinet wil daarom onderzoeken of en zo ja, welke belemmeringen de Wet Voorkeursrecht Gemeenten in de praktijk kent bij het tot stand brengen van kleinschalige locaties. Ook andere maatregelen die het privaat initiatief op de grondmarkt en de ontwikkeling van kleinschalige locaties bevorderen hebben de aandacht. Daartoe zullen de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling worden bezien. Langs deze weg kunnen private partijen gemakkelijker zelfstandige kleinschalige locaties ontwikkelen, zonder dat het gehele gebied in één hand c.q. één grondexploitatie hoeft te worden gebracht.

Transformatie kantoren in woningen

Op 7 maart 2011 heeft de minister voor I&M het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren aan de Kamer gezonden. Hierin is opgenomen dat er pilots komen voor herontwikkeling en transformatie van leegstaande kantoren tot woningen.

Het Rijk zal regeltechnische en procedurele belemmeringen wegnemen bij de transformatie van kantoren in woningen. Op basis van een aantal proefprojecten rond de transformatie van kantoren naar woningen (in zowel gespannen gemeenten als krimpgemeenten) is onderzocht hoe regels en procedures zodanig kunnen worden gestroomlijnd dat transformatie wordt versneld. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt bij het doorlichten van de regelgeving, ook op rijksniveau. In het nieuwe Bouwbesluit wordt verbouw tot woningen procedureel gemakkelijker gemaakt. Per 2012 zijn er geen lokale ontheffingen meer nodig en zijn bij verbouw landelijke niveaus aangewezen. Daarnaast komt het kabinet met voorstellen waardoor eenvoudiger en sneller omgevingsvergunningen kunnen worden verleend voor de herbestemming van leegstaande kantoren en andere gebouwen. Ook de procedure van vergunningverlening voor het tijdelijk toestaan van andere functies zal worden bekort.

Transformatie van kantoren naar wonen is overigens niet altijd een reële optie. Het overgrote deel van de leegstand bevindt zich namelijk in kantorenwijken en industriegebieden. Daarnaast bevindt een groot deel van de leegstand zich in kantoren die deels leeg staan, wat transformatie lastiger maakt. Wanneer herbestemming niet mogelijk is, kan sloop nader worden onderzocht. De vrijkomende grond komt dan beschikbaar voor nieuwe functies, die wel een bijdrage kunnen leveren aan de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid.

4.2 Snellere en betere regels en procedures

Bezinning bouwregelgeving

Het kabinet wil de regels en procedures in de woningbouw en op het terrein van het omgevingsrecht beperken en vereenvoudigen. Het Bouwbesluit 2003 wordt op dit moment herzien en geïntegreerd met het Gebruiksbesluit, met als doel minder en eenvoudiger regels. Er wordt naar gestreefd dit nieuwe Bouwbesluit op 1 januari 2012 van kracht te laten worden.

Daarnaast werkt het kabinet aan een fundamentele bezinning op de bouwregelgeving. Rond de zomer van 2011 moet een analyse gereed zijn die een basis legt voor deze bezinning. De bezinning kent drie onderdelen:

1. Een herbezinning op de (technische) voorschriften. Welke eisen stelt de overheid en om welke redenen? Hoe kan een verdere deregulering tot meer snelheid in de bouw leiden? Waarvoor is de overheid wel en waarvoor is de overheid niet verantwoordelijk?
2. 'Herijking gemeentelijk toezichtsinstrumentarium'. In dit project wordt samen met de VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland het gemeentelijk toezichtsinstrumentarium voor de bestaande bouw bezien. De focus bij dit project is het toezicht op de bestaande bouw.
3. De uitvoering van de adviezen van de Commissie Dekker 'Privaat wat kan, publiek wat moet', gericht op de procedurele kant van de vergunningverlening en toezicht. Er is gestart met de voorbereidingen voor een wetswijziging die het mogelijk maakt om, naast het bestaande stelsel, private toezichtarrangementen toe te passen in de bouw. Uitgangspunt is een dual stelsel, waarbij private instrumenten binnen – nog nader te bepalen – kaders worden toegepast als alternatief voor het traditionele toezicht door het bevoegd gezag. De aanbevelingen van de Commissie Dekker zullen ook worden meegenomen bij de vernieuwing van het omgevingsrecht.

Het kabinet werkt aan een "Raamwet omgevingsrecht" waarin overkoepelende onderwerpen zoveel mogelijk uniform en gebundeld worden geregeld. Een wet die bestaande wetten integreert, het aantal verschillende regels verminderd en de toepassing van het omgevingsrecht eenvoudiger en effectiever maakt. Vooruitlopend op de Raamwet zal eerst de Crisis- en Herstelwet permanent worden gemaakt door onderdelen hiervan toe te voegen aan onder meer de Algemene wet bestuursrecht, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Het Rijk zal regeltechnische en procedurele belemmeringen wegnemen bij de transformatie van kantoren in woningen. De regelgeving, ook op rijksniveau, zal hierop worden doorgelicht. In het nieuwe Bouwbesluit wordt verbouw tot woningen procedureel gemakkelijker gemaakt. Daarnaast komt het kabinet met voorstellen waardoor eenvoudiger en sneller omgevingsvergunningen kunnen worden verleend voor de herbestemming van leegstaande kantoren en andere gebouwen. Ook de procedure van vergunningverlening voor het tijdelijk toestaan van andere functies zal worden bekort. Op 7 maart 2011 heeft de minister voor I&M het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren aan de Kamer gezonden. Hierin is opgenomen dat er pilots komen voor herontwikkeling en transformatie van leegstaande kantoren tot woningen.

Versnelling locatieontwikkeling

Om de snelheid en flexibiliteit van de locatieontwikkeling te vergroten, wil het kabinet bevorderen dat er vaker wordt gewerkt met globalere bestemmingen²⁴. Wanneer reeds bij het opstellen van het bestemmingsplan rekening wordt gehouden met meerdere mogelijke functies (wonen, werken, voorzieningen), kan bij functiewijziging een tijdverslindende bestemmingsplanwijziging worden vermeden. In dit verband wordt door de minister van Infrastructuur en Milieu nader gekeken naar de voorwaarden waaronder de financiële uitvoerbaarheid van flexibele bestemmingsplannen kan worden gewaarborgd.

²⁴ Dit maakt ook deel uit van de aanbevelingen van de commissie Dekker.

4.3 Voldoende woningen voor ouderen

Door de vergrijzing neemt de komende decennia de behoefte aan geschikte woningen snel toe. Op dit moment gaat het jaarlijks om 40.000 extra woningen die geschikt zijn voor ouderen (de nultreden-woning). Deze doelstelling kan zowel via nieuwbouw worden bereikt, als via aanpassing in de bestaande woningen of (specifiek in de huursector) via efficiëntere woningtoewijzing. Ook zal de behoefte toenemen aan woningen die geschikt zijn voor het leveren van zwaardere vormen van zorg. Het kan daarbij gaan om mensen met zwaardere fysieke beperkingen en dementerenden die behoefte hebben aan (zwaar) aangepaste woningen c.q. passende woonvormen zoals groepswonen. Het beleid is gericht op het beperken van de intramurale zorgverlening. Steeds vaker wonen ouderen en andere mensen met een grote mate van beperking in een reguliere woning, waar zij zorg aan huis krijgen. In de nieuwbouw en woningaanpassing liggen kansen voor de bouwsector. Slimme oplossingen voor het geschikt maken van woningen voor ouderen en andere mensen met (zwaardere) beperkingen zijn en worden ontwikkeld. Domotica (gemakstechnologie voor in en om de woning) biedt vele kansen, maar wordt nog maar in beperkte mate standaard toegepast.

Naast de groeiende groep welvarende ouderen is er ook een omvangrijke groep ouderen (700.000 65-plussers in 2009) met een laag inkomen die woont in de sociale huursector en geen of weinig eigen vermogen heeft. Deze groep vraagt blijvende aandacht van overheid en woningcorporaties. Het aandeel van deze groep neemt af, maar het aantal blijft naar verwachting even groot. Er ligt een belangrijke taak bij de corporaties om deze ouderen geschikte en aangepaste woonruimte te bieden. Mede in dat licht wil het kabinet de komende jaren in het woningaanbod meer ruimte creëren voor meegroei-, mantelzorg- en meergeneratiewoningen. Om het aanbod van deze woningen te bevorderen moet de bestemmingsplanpraktijk flexibeler worden gemaakt. Het kabinet komt met voorstellen om eenvoudiger en sneller omgevingsvergunningen te kunnen verlenen voor (al dan niet tijdelijke) afwijkingen van bestemmingsplannen ten behoeve van onder meer mantelzorgvoorzieningen. Daarnaast zullen waar nodig belemmeringen in de planologische- en bouwregelgeving voor meegroei-, mantelzorg- en meergeneratiewoningen zoveel mogelijk worden weggenomen. Het kabinet zal de vergunningsvrije bouwmogelijkheden op dit terrein vergroten. Daarnaast valt te denken aan een vereenvoudiging van de procedure voor planologische ontheffingen en een aanpassing van de termijn voor het mogen plaatsen van tijdelijke woonruimte. Verder zal mantelzorg als aparte categorie worden opgenomen in de herziening van de Huisvestingswet, zodat mantelzorgers sneller in de buurt van de zorgvrager kunnen worden gehuisvest.

Bij het aanpassen van de woning gaat het om omvangrijke investeringen, voor een deel in de nieuwbouw, maar ook vooral in de bestaande woningvoorraad. Ouderen kunnen hierdoor langer in hun huidige woning blijven wonen. De aanvragen voor fysieke aanpassingen van de woning betekenen een toenemend beslag op de gemeentelijke WMO-budgetten. De investeringsmogelijkheden van de nieuwe generatie ouderen zijn groter. Zij hebben in het algemeen betere pensioenen en een groter deel van hen heeft opgebouwd vermogen in de eigen woning. Op dit moment wordt dit vermogen in de eigen woning nog maar weinig benut. Ook hier liggen kansen voor innovaties. Ouderen kunnen dit vermogen alleen benutten als zij hun woning verkopen en verhuizen of een (tweede) hypotheek nemen. In een aantal andere landen zijn er al meer mogelijkheden om het vermogen in de eigen woning actief te benutten. Daarom wil het kabinet aansluiten bij de bredere discussie over nieuwe financieringsarrangementen wat betreft zorg en pensioenen door ook het vermogen in de eigen woning hierbij te betrekken. Er wordt een verkenning uitgevoerd naar nieuwe financieringsarrangementen op het snijvlak van wonen, zorg en pensioenen.

4.4 Energiebesparing in de gebouwde omgeving bevorderen

Energiebesparing in de gebouwde omgeving blijft de komende jaren van groot belang. Ten eerste omdat de energierekening een steeds groter deel uit maakt van de woonlasten. Ten tweede omdat het kabinet energiebesparing als een mogelijkheid ziet om investeringen in de woningbouwmarkt te stimuleren. Daarnaast wordt energieuinigheid steeds meer een factor die meetelt in de waarde van vastgoed. Dit is al zichtbaar in de koopprijzen van zowel commercieel vastgoed als woningen. Vanzelfsprekend wil het kabinet uitvoering geven aan de Europese doelen voor klimaat en duurzame energie: 20 procent CO₂-reductie en 14 procent duurzame energie in 2020. De gebouwde omgeving is goed voor 30 procent van het totale energieverbruik in Nederland, heeft een groot besparingspotentieel en kan daardoor een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de nationale klimaatdoelstellingen, ook op de langere termijn.

Herijking beleid energiebesparing in de gebouwde omgeving

De inzet van het kabinet loopt langs twee lijnen: het gedrag van de consument en de energetische kwaliteit van het gebouw. De herijking van het beleid voor energiebesparing in de gebouwde omgeving is uitgewerkt in het Plan van Aanpak Energiebesparing in de Gebouwde Omgeving. Dit Plan van Aanpak is op 16 maart 2011 besproken met de Tweede Kamer.

Ander gedrag gebruikers

Er zal meer worden ingezet op gedragsveranderingen van gebouwgebruikers. Instrumenten hiertoe zijn onder andere de 'slimme meters' en het stimuleren van gebruikersvriendelijk ontwerpen. Daarnaast zal een onderzoek worden verricht naar de mogelijkheid van niet-fiscale prijsprinkkels. Een ander belangrijk instrument zijn de convenanten: Meer met Minder voor de bestaande voorraad en het Lente-akkoord Energiebesparing in de Nieuwbouw en Energiebesparing Sociale Huursector²⁵. Het kabinet hecht eraan vast te houden aan deze vorm van publiek private samenwerking. Omdat het kabinet de CO₂-reductiedoelstelling op het vereiste niveau heeft gebracht conform de Europese reductiedoelstellingen (verlaging van 30 procent naar 20 procent), wordt bezien of deze nieuwe reductiedoelstellingen consequenties hebben voor de doelstellingen van de convenanten.

Om in de bestaande bouw meer vaart te maken, wordt ingezet op een grootschalige aanpak van bestaande gebouwen, onder de naam 'blok-voor-blok'. Een forse opschaling van de energiebesparing in de markt is mogelijk door gebruik te maken van standaardpakketten, met een regierol op lokaal niveau en met middelen uit de markt (bijvoorbeeld van institutionele beleggers). Vijf pilot-projecten worden voorbereid, waarbij per pilot enkele duizenden woningen worden aangepakt. Deze gaan rond de zomer 2011 van start.

Verder wordt het WWS-stelsel wordt per 1 juli 2011 aangepast: energetisch goede woningen krijgen een hogere maximale huurprijs dan energetisch slechte woningen. De wet- en regelgeving wordt aangepast aan de nieuwe Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD 2010). Bij nieuwbouw wordt uiterlijk 1 juli 2012 een energielabel bij oplevering verplicht gesteld. De handhaving op het energielabel bij verhuur en verkoop wordt verbeterd.

Aanpak energetische kwaliteit gebouwen

Op 1 januari is de Energieprestatiecoëfficiënt (EPC) woningbouw aangescherpt van 0,8 naar 0,6. Europese wetgeving schrijft voor dat vanaf 2020 alle nieuwbouw energieneutraal is (EPC 0,0). Daarom wordt in de periode tot 2020 de EPC stapsgewijs aangescherpt. Met marktpartijen wordt overlegd over welk tempo van aanpassingen haalbaar is. Daarnaast zet het Rijk in op een aantal andere maatregelen:

- Een effectieve handhaving van de aanwezigheid van het energielabel.
- Aanscherping van de huidige vangneteis voor isolatie voor de gebouwschil bij renovatie tot het maximale niveau dat kostenneutraal is voor de bewoner.

²⁵ Het Lente-akkoord heeft een looptijd tot 2015; het convenant Meer met Minder en Energiebesparing Sociale Huursector hebben een looptijd tot 2020.

- Invoering van een rendementseis voor installatiesystemen (in de bestaande bouw).
- Uitvoering van een aantal verplichte wijzigingen en aanvullingen aan het energielabel gebouwen: een link naar een website met informatie over terugverdientijden en investeringen voor maatregelen, vermelding van het energielabel in commerciële verkoopadvertenties, het zichtbaar aanbrengen van het energielabel in overheidsgebouwen groter dan 500 m² en in veel door publiek bezochte gebouwen zoals winkelcentra en hotels en de introductie van een energielabel bij oplevering.
- De handhaving van de Wet Milieubeheer wordt geïntensiveerd wat betreft de verplichting van bedrijven om gebouwgebonden energiebesparende maatregelen te nemen die binnen vijf jaar zijn terug te verdienen.
- De inzet van subsidies wordt tijdens deze kabinettsperiode afgebouwd. De uitdaging ligt nu bij marktpartijen om met creatieve oplossingen en nieuwe concepten de markt een stap verder te brengen. De lopende rikspremieregeling Meer Met Minder wordt nog voortgezet tot uiterlijk 31 december 2011, of zoveel eerder als het budget is uitgeput.

Naast de convenanten en de blok-voor-blok aanpak zijn nieuwe initiatieven en concepten van andere overheden, marktpartijen en burgers noodzakelijk om de doelstellingen voor 2020 te halen. Het kabinet ziet in de praktijk diverse veelbelovende initiatieven die navolging verdienen, zoals collectieve energiebesparende voorzieningen buiten het gebouw en decentrale energieopwekking door (collectieven van) bewoners. In de zomer van 2011 geeft de Minister van BZK samen met de Minister van EL&I hier in het kader van de *Green Deal* voor de gebouwde omgeving een nadere uitwerking aan.

Het kabinet voert het programma Energiesprong uit via de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting SEV. Dit programma loopt tot 2014. Dit programma heeft tot doel partijen in de gebouwde omgeving in beweging zetten om innovatief energiegebruik te ontwikkelen. Dit leidt tot meer grootschalige toepassing van duurzame energie en daarmee tot een forse reductie van het gebruik van fossiele brandstoffen met uiteindelijk een halvering van het energiegebruik in de gebouwde omgeving in 2030 (ten opzichte van 1990). In het programma Energiesprong wordt samengewerkt met verschillende partijen van zowel de vraagkant als de aanbodkant. Het programma ondersteunt concrete projecten, financieel of procesmatig met als doel procesinnovatie te bereiken. Het gaat daarbij om woningbouw-, utiliteitsbouw- en gebiedsontwikkelingsprojecten, zowel in nieuwbouw als bij renovatie.

4.5 Nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen

De eerste voorwaarde voor investeringsherstel is ruimte voor herstel van de vraag naar woningen. Daarnaast hebben woningaanbieders een aantal ‘molenstenen’ weg te werken en moeten zij hun aanbod effectiever en efficiënter afstemmen op de (potentiële) vraag.

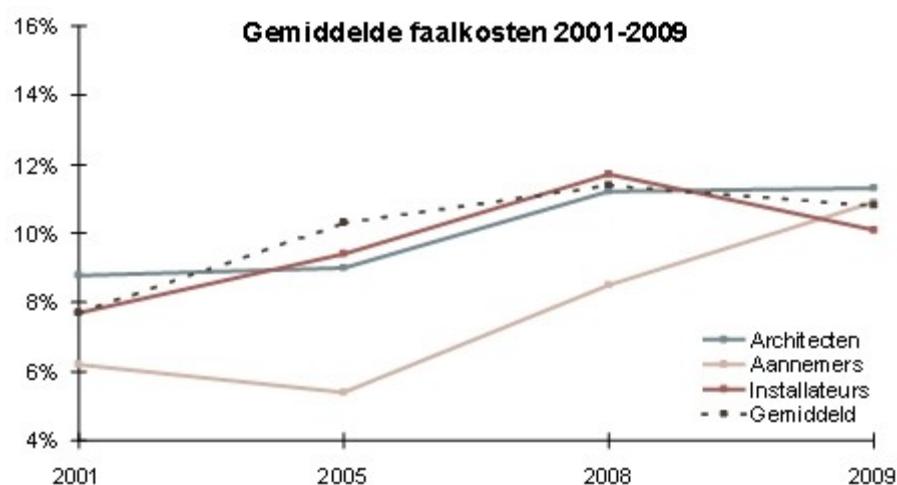
Marktpartijen en lokale/regionale overheden moeten tegen die achtergrond nieuwe verdienmodellen ontwikkelen, met oog voor de toenemende verschillen tussen regionale markten, het ontbreken van overheidssubsidies en lagere grondopbrengsten. De nieuwe modellen moeten geschraagd worden door een voor interne en externe financiers acceptabel risico-rendementsprofiel. Het is zaak dat de bouwsector zich weet te vernieuwen en investeert in innovatie. Trefwoorden daarbij zijn vraagoriëntatie, nieuwe kostendragers, productvernieuwing, kostenreductie (beperking faalkosten en doorlooptijden, ‘co-makership’), slimme risicoverdeling en -beheersing (programmering, ketenintegratie/nieuwe samenwerkingsvormen, ‘life-cyclecosting’) en nieuwe financieringsarrangementen.

De woning- en utiliteitsbouwsector kan zelf nog een behoorlijke slag maken qua innovatievermogen en dynamiek, om tot kostenbeperkingen te komen. De sector kampt met relatief hoge bouw- en faalkosten. De bouwkosten zijn tussen 2005 en 2010 reëel met circa 6 procent gestegen, aanzienlijk meer dus dan de inflatie. De bouwkosten in Nederland behoren bij de hoogste in

Europa; ze liggen 27 procent hoger dan het Europees gemiddelde. Faalkosten (kosten die onnodig worden gemaakt) vormen een aanhoudend probleem. Deze bedragen circa 10 procent van de omzet (zie figuur 2.6). Er ligt dus een duidelijke opdracht voor de bouwsector zelf, om tot meer de efficiency en flexibiliteit te verhogen en het innovatief vermogen te vergroten.

Hierbij is met name innovatie in het bouwproces van belang, om tot nieuwe samenwerkingsvormen te komen, faal- en bouwkosten te verlagen en risico's beter te verdelen. Ketensamenwerking, levensduurdenken en co-makership zijn voorbeelden van ideeën die hierbij nadere uitwerking en navolging behoeven.

Figuur 2.6: Faalkosten in de bouw 2001-2009



Bron: USP, verschillende jaren

Op verschillende terreinen wordt beleid ontwikkeld, dat van invloed is op de investeringscondities op het gebied van de woningbouw. Voor het herstel van investeringen is een samenhangend, operationeel handelingsperspectief voor betrokken private en publieke partijen onmisbaar. Tegen deze achtergrond is door de Minister van BZK, in samenwerking met de ministers van EL&I en I&M, een interdepartementaal programma gestart om nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen te ontwikkelen. Dit in nauwe samenwerking met betrokken publieke en private partijen. In dit kader zullen onder andere voorstellen voor aanpassing van wet- en regelgeving worden geformuleerd.

Het programma, gericht op nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen, wordt, in samenwerking met betrokken externe partijen en deskundigen, langs vier sporen uitgevoerd:

1. Ontwikkelen van een gedeelde analyse;
2. Uitvoering van toepassingsgerichte verkenningen en experimenten gericht op nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen;
3. Ontwikkeling en overdracht van kennis met betrekking tot (regionale) programmering, planvorming en grondbeleid en -exploitatie;
4. Realisatie van een transfernetwerk dat zich richt op de oplossing van vanuit de investeringspraktijk gesignaleerde concrete knelpunten door benutting van de ruimte binnen bestaand beleid.

5. Verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving

De leefbaarheid in de aandachtswijken is in de afgelopen jaren, mede dankzij respectievelijk het grotestedenbeleid en de wijkenaanpak verbeterd. Maar de woon- en leefomgeving is niet alleen een zorg in de 40 aandachtswijken in de grote steden. Daarom verspreidt het kabinet de toepassing van de opgedane ervaringen van de 40 wijken naar alle wijken en buurten met achterstanden. De kwaliteit van de woon- en leefomgeving wordt bovendien sterk bepaald door de mate waarin burgers verantwoordelijk zijn voor hun wijk of buurt. Burgerparticipatie vraagt om een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid, maatschappelijk middenveld, bedrijven en bewoners (paragraaf 5.2).

5.1 Gericht de kwaliteit van de woon- en leefomgeving verbeteren

De kwaliteit van de woon- en leefomgeving is niet alleen belangrijk voor bewoners, maar ook voor de economische groei van Nederland. Het gaat dan om de economische kracht van steden en de sociaaleconomische vitaliteit van het landelijk gebied. Zo helpt een goede woon- en leefomgeving in het vasthouden en aantrekken van midden en hogere inkomensgroepen. Ook neemt door investeringen in de woonomgeving de waarde van het omliggende vastgoed toe, hetgeen het voor private partijen aantrekkelijker maakt om eveneens te (blijven) investeren. De eerste verantwoordelijkheid voor leefbaarheid ligt bij de partijen op lokaal niveau: bewoners, woningcorporaties, andere maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeenten.

Stedelijke Vernieuwing

Het kabinet investeert in de periode 2010-2014 1,2 miljard in leefbaarheid via het reeds over gemeenten en provincies verdeelde Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Na 2014 is hiervoor geen rijksgeld meer beschikbaar. Het ISV is bedoeld voor gemeenten om te investeren in de stedelijke vernieuwing. Doel is het wegnemen van fysieke achterstanden in wijken in alle gemeenten van Nederland en vooral in de grote steden en hun aandachtswijken. De uitbetaling loopt vanaf 2011 via een decentralisatie-uitkering in het Gemeente- en Provinciefonds. Met de 31 rechtstreekse steden heeft het Rijk afspraken gemaakt over het bevorderen van de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad, het bevorderen van de fysieke kwaliteit van de woon- en leefomgeving en het bevorderen van een gezonde en duurzame woon- en leefomgeving. In samenwerking met steden is instrumentarium ontwikkeld om de voortgang op de landelijke doelstellingen te volgen en waar nodig bij te sturen.

Het Rijk werkt vanuit partnerschap samen met gemeenten bij de stedelijke vernieuwing in deze ISV-periode, maar ook na 2014. VNG en Rijk hebben een gezamenlijke agenda Wonen en Leefbaarheid opgesteld. Dit is een uitwerking van de uitgangspunten en beleidsvoornemens uit het regeerakkoord. De G4 en G32 zijn betrokken bij de uitwerking van deze agenda. Daarnaast nemen IPO en VNG het initiatief om als onderdeel van deze agenda samen met de grote steden en het Rijk een visie op de stedelijke vernieuwing op te stellen. Dit mede met het oog op het vervallen van het ISV na 2014. Er wordt gewerkt aan drie sporen:

- Inventarisatie van nieuwe financieringsconstructies, evenals een onderzoek naar hoe maatschappelijke baten ‘teruggeploegd’ kunnen worden in investeerbare euro’s.
- Deelname van het Rijk in de gezamenlijke jaarprogramma’s van de G32 en de G4 (onder andere in de projecten ‘Aanpak wijken uit de jaren 60/70’ en ‘Herprogrammering van de woningbouw’).
- Samen met steden wegnemen van belemmeringen in de uitvoering. De minister van BZK zal erop toezien dat de verschillende departementen waar nodig een bijdrage leveren.

Verder omvat de inzet van het kabinet de volgende zaken:

- De wenselijkheid bezien om de Huisvestingswet en de ‘Rotterdamwet’ (Wet Maatregelen grootstedelijke problematiek) aan te passen om meer ruimte voor specifiek beleid en maatwerk bij de aanpak van lokale opgaven mogelijk te maken.

- Inventarisatie van de mogelijkheden om de aanpak van de particuliere woningvoorraad bij stedelijke vernieuwing te versterken en versnellen.
- Regulier de ‘staat van de stad’ in beeld brengen, om de riksdoelstellingen en maatschappelijke effecten ter bevordering van krachtige steden te volgen en eventueel bij te sturen.

Aandachtswijken en -buurten

De leefbaarheid heeft zich in de 40 wijken beter ontwikkeld dan in de andere wijken. Hoewel er nog een flinke weg is te gaan, zijn de resultaten uit de wijkenaanpak positief. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de zorg om een goede woon- en leefomgeving niet is voorbehouden aan de geselecteerde wijken. Daarom zal het rijk als partner van gemeenten - mede op basis van de inzichten van de visitatiecommissie wijken – de lessen uit de wijkenaanpak breder verspreiden naar alle wijken en buurten met achterstanden, zowel in steden als in dorpen en in groei- als in krimpregio’s. Vanzelfsprekend blijven de afspraken zoals gemaakt met de 40 aandachtswijken onverminderd van kracht. Wel wordt de Vogelaarheffing afgebouwd.

Momenteel worden maatwerkafspraken gemaakt tussen steden en Rijk, waarin wordt vastgelegd hoe de uitvoering kan worden versterkt en op welke punten extra ondersteuning van het Rijk wordt gevraagd.

Het Rijk zal voorts met een aantal gemeenten businesscases uitwerken om te bezien of en hoe de investeringskracht voor leefbaarheid in buurten en wijken op peil kan worden gehouden. Dit kan met inzet van alternatieve (particuliere) bronnen. Hierbij worden de recente ervaringen die in Groot Brittannië zijn opgedaan in het kader van de ‘Big-Society’-gedachte betrokken. De lessen uit het integraal werken dat in de wijkenaanpak centraal staat, kunnen nu goed benut worden bij de verschillende decentralisaties in het sociale domein, zodat er voldoende ruimte ontstaat voor gemeenten om ontkokerd en integraal te werken.

Bijzondere aandacht heeft het kabinet voor Rotterdam-Zuid: er komt een Programma Kwaliteitssprong voor de verbetering van de woon- en leefomgeving in dit gebied. Ook zal het wijkgericht werken op de BES-eilanden²⁶ en Curaçao worden bevorderd.

Krimp- en anticipeergebieden

Doel van de aanpak in *krimpgebieden* is de leefbaarheid op peil houden en de (regionale) bestuurskracht versterken. In 2009 heeft het Rijk samen met VNG en IPO het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling *Krimpen met kwaliteit* opgesteld. De aanpak is gericht op samenwerken, het bieden van ruimte in regelgeving, experimenten, meer beleidsruimte en een herverdeling van bestaande en reguliere geldstromen. Voor de krimpgebieden Parkstad Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen heeft het Rijk vorig jaar € 31 miljoen beschikbaar gesteld voor de herstructureringsopgave wonen. Provincies en gemeenten hebben elk eenzelfde bedrag ingezet, zodat in totaal € 93 miljoen beschikbaar is voor investeringen. Uit een kosten-batenanalyse blijkt dat investeren loont en maatschappelijk rendabel is. Het Rijk heeft ter ondersteuning van regio’s, die met krimp te maken hebben, ook reguliere geldstromen herverdeeld: vanaf 2011 is een tijdelijke krimpmaatstaf aangebracht in het gemeentefonds voor gemeenten uit de provincies Groningen, Limburg en Zeeland, die met dalende inwoneraantallen te maken hebben gehad. Deze gemeenten ontvangen ongeveer € 15 miljoen extra per jaar. Ook bij de herijking van het provinciefonds eerder dit jaar is rekening gehouden met demografische krimp²⁷.

Het kabinet zet voor de drie krimpgebieden de vorig jaar afgesproken aanpak en de interbestuurlijke samenwerking voort. Duidelijk is dat de agenderende fase voorbij is. De lokale en regionale partijen gaan nu samen met de burgers de fase in van implementatie en uitvoering, waarbij de provincie een belangrijke regierol heeft. Het rijk heeft een initiativerende, faciliterende en kennisondersteunende rol en zorgt dat de regelgeving effectief beleid niet belemmt. Experimenten vormen een belangrijk element in de aanpak van het Rijk. Er lopen 21 krimpexperimenten op verschillende thema’s, zoals wonen, voorzieningen en onderwijs. Bij de aan

²⁶ Bonaire, Sint-Eustatius, Saba

²⁷ Brief aan Tweede Kamer d.d. 29 maart 2011, Nieuw verdeelmodel provinciefonds (TK 2010-2011, 32500 C, nr 6)

het wonen gerelateerde experimenten is de aanpak van de particuliere woningvoorraad belangrijk. Verder heeft het Rijk samen met provincies onderzoek laten uitvoeren naar de knelpunten in de regelgeving op het gebied van wonen en onderwijs. De knelpunten worden met VNG en IPO nader bekeken en waar nodig wordt regelgeving aangepast.

In sommige regio's is het op dit moment moeilijk te bepalen of er krimp zal optreden of niet. In deze regio's, de zogenoemde anticipeergebieden, wil de minister van BZK een dialoog aangaan met de lokale en regionale bestuurders over hoe zij met deze onzekerheden kunnen omgaan. De onzekerheden kunnen namelijk leiden tot gebrek aan onderlinge afstemming en inefficiëntie, bijvoorbeeld doordat naast elkaar gelegen regio's met elkaar gaan concurreren om uitbreidingsvraag en te veel bouwlocaties ontwikkelen.

Het kabinet heeft samen met VNG en IPO een Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling opgesteld, die behalve op de voortgang van de uitvoering van het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling ook ingaat op nieuwe acties, waaronder die in de anticipeergebieden. Er is aangegeven of, en zo ja welke, aanvullende maatregelen voor krimpregio's noodzakelijk en mogelijk zijn. Hierbij is het SER-advies '*Bevolkingskrimp benoemen en benutten*' betrokken, dat afgelopen maart is verschenen. Het thema demografische ontwikkelingen staat eveneens hoog op de EU-agenda, aangezien deze ontwikkelingen kunnen leiden tot een toename van de kloof tussen armere en rijkere Europese regio's. Het EU-cohesiebeleid beoogt deze kloof juist te verkleinen. In de toekomst wordt daarom verwacht dat voor het thema demografische ontwikkelingen middelen vanuit de EU-structuurfondsen worden aangewend.

Gemeenten met veel MOE-landers²⁸

Arbeidsmigranten zijn primair zelf verantwoordelijk voor het vinden van adequate huisvesting. Van gemeenten waar veel arbeidsmigranten aanwezig zijn, wordt verwacht dat zij een visie opstellen voor de langere termijn en prestatieafspraken maken met corporaties over onder andere de bouw van huisvesting. De huisvestingsverordening is voor de sturing op de bestaande woningvoorraad een belangrijk lokaal instrument. Daar waar vrije locaties beschikbaar komen binnen de gemeentegrenzen, moet ook aan (tijdelijke of permanente) herontwikkeling voor MOE-landers gedacht worden. Ook het ombouwen van kantoren en andere panden naar huisvesting voor arbeidsmigranten behoort tot de mogelijkheden. Hiertoe kan aan een verruiming van de bouw- en RO-regelgeving gedacht worden. In dit verband zal het kabinet voorstellen uitwerken om eenvoudiger en sneller omgevingsvergunningen te kunnen verlenen voor logiesfuncties voor (buitenlandse) werknemers. Een gedegen handhavingsbeleid door de gemeenten om overlast en overbewoning aan te pakken is van groot belang. Dit vraagt om een scherpe prioritering van de handhavingscapaciteit. Voor gemeenten is er een praktijkteam beschikbaar dat op afroep met raad en daad bij kan staan.

New Towns

Om leefbaarheidproblemen in New Towns (de voormalige groeikernen) te voorkomen, ondersteunt het Rijk met kennis en kunde de preventieve aanpak van de zogenaamde Ortega-gemeenten. Kernelement is het zelfbeheer door burgers en ondernemers. Het Rijk stimuleert dit preventieve beleid met experimenten en leertrajecten. In 2011 wordt de Ortega-aanpak geëvalueerd en besloten over een mogelijk vervolg. Deze evaluatie zal tevens worden gebruikt ten behoeve van het programma van de G4 en G32 over de Aanpak wijken uit de jaren 60 en 70.

²⁸ Migranten uit Midden- en Oost Europa

5.2 Verantwoordelijkheid woonomgeving dichter bij burgers leggen

Een van de belangrijkste lessen uit de wijkenaanpak is het vergroten van de verantwoordelijkheid van burgers bij de ontwikkeling van hun woonomgeving. Het kabinet zet burgerparticipatie dan ook hoog op de agenda. Dat gebeurt niet alleen voor de oude wijken in de steden, maar ook breder, waaronder voor dorpen, zowel in krimp- als schaarstegebieden. De afgelopen decennia heeft de overheid met het uitbouwen en in stand houden van de verzorgingsstaat de kwaliteit van leven sterk vergroot. Daar staat tegenover dat soms ook afhankelijkheidsrelaties zijn gecreëerd, die noodzakelijk noch wenselijk zijn. Het gevolg is dat veel mensen een hoggespannen beeld hebben van wat zij van de (gemeentelijke) overheid mogen verwachten. Bovendien hebben zij mogelijk een te bescheiden beeld van wat men zelf kan bijdragen. Er schuilt juist een enorme kracht in mensen en de maakbaarheid van de samenleving door de overheid kent grenzen. Om deze kracht los te maken zijn twee bewegingen noodzakelijk. Mensen moeten in staat worden gesteld zelf meer hun verantwoordelijkheid nemen en zonodig daartoe worden aangespoord. Daarnaast moet de overheid ook de ruimte bieden aan mensen om deze verantwoordelijkheid te nemen.

Naar een rijksbrede agenda voor hedendaags burgerschap

Iedere burger is zelf verantwoordelijk om te participeren in de samenleving. Dat kan door naar school te gaan, te werken of zich in te zetten voor de buurt. Bij burgerschap gaat het om mensen die maatschappelijke verantwoordelijkheid willen nemen²⁹. Veel mensen in Nederland zijn reeds maatschappelijk actief, bijvoorbeeld in verenigingen, stichtingen en religieuze organisaties. Zij leveren een waardevolle bijdrage aan hun woon- en leefomgeving en samenleving. Actieve dorps- en stadsbewoners hebben veelvuldig bewezen, dat zij heel goed in staat zijn maatschappelijke vraagstukken zelf aan en op te pakken. De meeste mensen zijn redzame burgers.

Maar er zijn ook burgers die zich minder goed kunnen redden. Voor deze groep moet langs de volgende lijn tot ondersteuning wroden gekomen:

1. Eerst de eigen kracht van mensen benutten (trainen van de eigen vaardigheden).
2. Waar nodig de omgeving inschakelen (buren, familie, vrienden).
3. Als dan nog meer steun nodig is, inzet uit professionele hoek organiseren (op maat, niet verkokerd, en ingepast in de dagelijkse woon- en leefomgeving).

Om burgers in staat te stellen meer eigen initiatief te nemen, is een andere opstelling noodzakelijk van overheid en maatschappelijke instellingen. Daarom stelt het Rijk dit jaar samen met gemeenten, burgers en maatschappelijke organisaties een agenda op rond ‘hedendaags burgerschap’.

Bevorderen van bewonersparticipatie

Bewonersparticipatie is een van de sleutels voor het bevorderen van leefbaarheid in wijken en buurten. De kracht die in bewoners schuilt is groot. Zij zijn bij uitstek geïnformeerd over wat er in hun directe omgeving gebeurt en hoe dit zich verhoudt tot de rest van de stad, het dorp, de regio of het land. Met deze kennis kunnen zij een grote rol spelen in het leefbaar houden van hun eigen woonomgeving. Een plan dat van mensen zelf komt, is effectiever omdat het gedragen wordt en mensen eerder verantwoordelijkheid nemen bij het beheer of de exploitatie ervan.

Bewonersparticipatie geeft mensen het vertrouwen dat zij zelf het lot van hun gemeenschap ook echt in handen hebben. Dit kan op verschillende manieren worden bevorderd:

- Burgers meer zeggenschap geven over hun eigen woonomgeving.
- Bewoners vragen zelf met voorstellen te komen voor bijvoorbeeld speelvoorzieningen voor jongeren of hoe de veiligheid kan worden bevorderd door de inrichting van de openbare ruimte te verbeteren. Sommigen gemeenten werken met ideeënvouchers onder het motto ‘boter bij de vis’.
- Bewoners de beschikking geven over een eigen budget van gemeenten. Daarmee zijn in de loop der jaren interessante ervaringen opgedaan.

²⁹ Zie ook de kabinetsvisie *Integratie, binding, burgerschap*

- Bewoners op een meer structurele wijze betrekken bij de herontwikkeling van hun wijk of buurt. Bewoners kunnen dan ook meepraten over de doelen en richting. Vele initiatieven zijn noemenswaardig, van de "Waardenzeef" in Groningen tot de "Smederijen" in Hoogeveen.
- Daarnaast zijn er de laatste tijd steeds verdergaande vormen van initiatieven van burgers, waarmee burgers ook publieke taken overnemen, zoals groenbeheer van de openbare ruimte of het exploiteren en beheren van een dorpshuis. In Hellendoorn wordt deze vorm van burgerparticipatie ook wel overheidsparticipatie genoemd.

Zeker in buurten en wijken waar de leefbaarheid onder druk staat, groeit de verbondenheid en is de wil om iets te doen groot. Dat het daarbij niet alleen om de steden gaat maar ook om dorpen, is duidelijk. Een voorbeeld van het laatste zijn de integrale dorpontwikkelingsplannen (IDOPs) die Noord-Brabantse dorpen met steun vanuit de provincie ontwikkelen, om de leefbaarheid en vitaliteit van deze krimpende gemeenschappen op peil te houden. Zo wordt gewerkt aan het verbeteren van sociale voorzieningen, ontmoetingsplekken, zorg en het hergebruik van leegstaande gebouwen. Ook hier is burgerparticipatie een belangrijke sleutel. Gemeenten zetten in op samenwerking tussen burgers, dorpsraden, welzijn/zorginstellingen, woningbouwcorporaties, bedrijven, winkeliers, verenigingen, kerken en maatschappelijke instellingen.

Wat al deze vormen en initiatieven gemeen hebben, is dat ze de kwaliteit van de woonomgeving verbeteren, de effectiviteit van de investeringen vergroten en mensen betrokken maken bij elkaar en hun buurt. Het kabinet juicht deze ontwikkelingen toe.

De inspraak voorbij: een meewerkende overheid

Burgers worden steeds initiatiefrijker, mede met behulp van moderne informatie- en communicatiemiddelen. Vaak willen burgers, maar ook maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven niet wachten op de overheid, omdat ze het zelf vaak sneller of beter kunnen. Daarbij gaat het om uiteenlopende voorbeelden van bewoners die zelf initiatief hebben genomen: bewoners in het Nijmeegse Malburgen die zich als vertrouwenspersoon voor huiselijk geweld aanbieden, het project Computerbrein over huiswerkbegeleiding in Amsterdam Zuid-Oost of Huiskamerprojecten voor overlastgevende jongeren in Rotterdam. Daarnaast zijn er ook groepen bewoners die gezamenlijk een zorgcoöperatie oprichten of een coöperatie om in een straat of buurt tot decentrale energieopwekking te komen. In de praktijk lopen deze groepen burgers vaak tegen allerlei institutionele belemmeringen of overheidsregels op, maar ook tegen een overheid die niet gewend is om te gaan met burgers die zelf het heft in handen nemen.

Het activeren en begeleiden van de kracht uit de samenleving vereist een overheid die:

- Niet de pretentie heeft voor alle problemen de oplossing te hebben en tegelijkertijd ziet dat veel initiatieven vanuit de samenleving komen.
- Ruimte biedt voor initiatieven, meedenkt en ondersteunt, maar de initiatieven niet overneemt.
- Actief meewerkt aan het wegnemen van belemmeringen om initiatieven van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties van de grond te krijgen, en – waar mogelijk – regels schrappt die initiatief in de weg staan.

Kortom: er is behoefte aan een *meewerkende overheid*. Hiervoor zijn een nieuwe manier van werken en duidelijke spelregels op lokaal niveau onontbeerlijk. De gemeentelijke organisatie moet erop toegerust zijn om echt vraaggericht te kunnen (mee)werken. Gemeenten moeten hierop hun organisatie aanpassen. Niet altijd zelf direct oplossingen aandragen, maar eerst de bewoners faciliteren die zelf wat willen en dat ook mogelijk maken. Willen gemeenten hierin echt een stap maken, dan vergt dat ook vaak een cultuurverandering. De rijksoverheid wil hierover een leerproces met gemeenten en andere betrokken partijen aangaan, via het delen van aansprekende voorbeelden. In het komend jaar wordt geïnventariseerd en geëvalueerd wat deze initiatieven en experimenten hebben opgeleverd, wat aansprekende voorbeelden zijn en de belangrijkste obstakels en oplossingen zijn.

6. Uitvoeringsprogramma

In de hoofdstukken 3,4, en 5 zijn verschillende maatregelen geschetst die al in gang zijn gezet en stappen die het kabinet op korte termijn wil gaan zetten. In het onderstaande uitvoeringsprogramma worden deze maatregelen samengevat.

Verbeteren van de aansluiting tussen vraag en aanbod	
Maatregel	Tijdpad
Versterken vertrouwen in de koopmarkt	
Afspraken met banken over gedragscode leenvoorraarden	1 augustus 2011 van kracht
Verlagen overdrachtsbelasting van 6 naar 2%.	Juni 2012
Huurders van een corporatiewoning krijgen het recht hun woning tegen een redelijke prijs te kopen.	Zo spoedig mogelijk
Stimuleren van verkoop van corporatiewoningen aan bewoners: afspraken tussen gemeenten en corporaties over aantallen te verkopen woningen, verantwoording achteraf bij verkoop met korting, verkoopproces corporatiewoningen transparanter maken.	2012
Naar een betere werking huurmarkt	
Huurverhoging +5% voor >43.000	Per 1 juli 2012
Inflatievolgend huurbeleid voor inkomens tot €43.000	2011-2014
Verhoging maximaal redelijke huur met 15 tot 25 punten	2011
Monitoring transitie huurmarkt voor het gedrag van verhuurders en de effecten op de positie van bewoners.	Vanaf 2011
Corporaties	
Strikt scheiden activiteiten die niet tot kerntaken van corporaties behoren in gescheiden dochteronderneming (Woningwet).	2012

De condities voor investeringen in de woningbouw verbeteren	
Maatregel	Tijdpad
Voortzetting en afronding crisismaatregelen	Verschillende looptijden
Ruimte creëren voor voldoende en vraaggerichte woningbouw	
Wegnemen ruimtelijke beperkingen in het riksbeleid en belemmeringen in de riksregelgeving. Bevordering bouw van voldoende woningen door meer ruimte voor woningbouw rekening houdend met kleinschalige locaties, meer ruimte voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap.	2011
Afspraken met het rijk over woningbouwprogrammering in de Noord en Zuidvleugel van de Randstad.	Jaarlijks in voor- en najaar
Onderzoek naar transparantie en risico's van actief grondbeleid voor gemeenten en provincies	2011-2012
Onderzoek naar mogelijkheden in het grondbeleid om kleinschalige locatieontwikkeling te stimuleren, w.o. stedelijke herverkaveling	2011-2012
Snelere en betere regels en procedures	
Invoering nieuw bouwbesluit	1 januari 2012
Fundamentele bezinning bouwregelgeving en uitvoering adviezen Commissie Dekker.	Brief na zomer 2011
Voldoende woningen voor ouderen	
Verkennen of er ruimte is voor nieuwe financieringsarrangementen op het snijvlak van wonen, pensioenen en zorg.	2012
Waar nodig zal het kabinet belemmeringen in planologische- en bouwregelgeving zoveel mogelijk wegnemen.	2012
Mantelzorg wordt als aparte categorie opgenomen in de herziening van de Huisvestingswet.	1 januari 2012
Energiebesparing in de gebouwde omgeving bevorderen	
Evaluatie van energiebesparingsconvenanten Meer Met Minder, Lente-akkoord Energiebesparing in de Nieuwbouw en Energiebesparing Sociale-Huursector	Najaar 2011
Kabinet zet in op een grootschalige 'blok-voor-blok' aanpak van bestaande gebouwen: 5 pilot projecten worden gestart.	Start zomer 2011
Woningwaarderingsstelsel aanpassen op energieprestatie.	Juli 2011
Wet- en regelgeving aanpassen aan de herziene Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (de herziene EPBD).	2011-2012
Bij nieuwbouw wordt een energielabel bij oplevering verplicht gesteld. De handhaving op het energielabel bij verhuur en verkoop wordt verbeterd	Vanaf 1 juli 2012
Stapsgewijs aanscherpen EPC woningbouw. In 2020 is alle nieuwbouw energieneutraal. Over het tempo van aanpassing wordt overlegd met marktpartijen.	Tot 2020
Kabinet stimuleert veelbelovende initiatieven (collectieve energiebesparende voorzieningen buiten het gebouw, decentrale energieopwekking door bewoners) die navolging verdienen.	2012
De Minister van EL&I werkt samen met de Minister van BZK dit uit in de <i>Green Deal voor de gebouwde omgeving</i> .	Zomer 2011
Kabinet bevordert innovatie door implementatie van voorstellen uit het Innovatie programma Energiesprong.	Uitvoering programma door SEV t/m 2014
Nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen	
Interdepartementaal programma verbetering investeringscondities bouw; verkenning nieuwe verdienmodellen en financieringsarrangementen met (nieuwe) partners in de bouw	Vanaf 2011

Verbeteren van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving	
Maatregel	Tijdpad
<i>Gericht de kwaliteit van de woon- en leefomgeving verbeteren</i>	
Kabinet investeert in periode 2010-2014 €1,2 miljard via ISV in stedelijke vernieuwing	2010-2014
IPO, VNG en Rijk stellen samen een visie op stedelijke vernieuwing op.	2011
Rijk en steden: Inventarisatie van nieuwe financieringsconstructies en onderzoek maatschappelijke baten investeringen stedelijke vernieuwing	2011
Deelname Rijk aan de gezamenlijke jaarprogramma's van de G32 en de G4, o.a. "aanpak wijken uit de jaren 60/70" en "de herprogrammering van de woningbouw".	tot 2014
Het kabinet beziet wenselijkheid aanpassing van de Huisvestingswet en de 'Rotterdamwet' voor lokaal maatwerk	in 2011 inventarisatie
Kabinet inventariseert mogelijkheden om de aanpak van de particuliere woningvoorraad bij stedelijke vernieuwing te versterken en versnellen	vanaf 2011
Inzichten uit de wijkenaanpak breder verspreiden in wijken en gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat	zomer 2011
Uitwerken adviezen Visitatiecommissie Wijkenaanpak	zomer 2011
Kwaliteitssprong woon- en leefomgeving Rotterdam-Zuid	2011
In krimpgebieden voert het kabinet samen met VNG en IPO het Actieplan bevolkingsdaling 2010 uit. Herverdeling geldstromen krimp in gemeente- en provinciefonds. In juni 2011 heeft het kabinet een voortgangsrapportage naar de Kamer gestuurd.	Voortgangsrapportage in juni 2011.
Afspraken door gemeenten en corporaties over huisvesten van MOE-landers	2011
Preventieve aanpak Ortega-gemeenten ('New towns') met experimenten en leertrajecten	Evaluatie in 2011
<i>Verantwoordelijkheid woonomgeving dichter bij burgers leggen</i>	
Agenda hedendaags burgerschap samen met burgers, gemeenten en maatschappelijke organisaties	Voor eind 2011 wordt TK nader geïnformeerd
Inventarisatie en evaluatie van aansprekende initiatieven van burgerparticipatie en wat dat betekent voor de veranderende rol van gemeente (de meewerkende overheid).	2011-2012

Integratie, binding, burgerschap

1 Een nieuw perspectief

Integratie is een onderwerp dat vandaag de dag met gemengde gevoelens wordt aangesneden. Europese landen worden geconfronteerd met de weerbarstige gevolgen van decennia van migratie naar en binnen Europa van grote groepen mensen, vaak uit niet-westerse landen. Verschillende politici in Nederland en regeringsleiders in ons omringende landen hebben zich recent uitgesproken tegen een samenleving waarin groepen langs elkaar heen leven. In dat kader wordt in het bijzonder het perspectief van een multiculturele samenleving ter discussie gesteld. Geconstateerd wordt dat het multiculturalisme heeft gefaald omdat anders dan gedacht en verwacht de verschillende etnische en culturele groepen die deel uitmaken van de Europese samenlevingen in de afgelopen decennia niet wederzijds tot elkaar zijn gekomen in een nieuwe eenheid. Culturele verscheidenheid heeft in hun ogen veeleer tot verdeeldheid en op zijn best tot welwillende wederzijdse veronachtzaming geleid.

Het kabinet deelt deze onvrede over de multiculturele samenleving. De hardnekkigheid van integratieproblemen onderstrepen het beeld dat het model van de multiculturele samenleving geen oplossing heeft kunnen bieden voor het dilemma van de pluriforme samenleving. Hoewel er onmiskenbaar sprake is van integratie en vele migranten met succes hun weg hebben weten te vinden in de economie, de cultuur, de politiek en het onderwijs, domineert de zorg over dat deel van de migranten dat er niet in slaagt in Nederland een zelfstandig bestaan op te bouwen. Te veel kinderen groeien op in slecht functionerende gezinnen in een omgeving waar werkloosheid, schulden, schooluitval en crimineel gedrag aan de orde van de dag zijn. Bij dat alles is er een groeiende zorg dat de integratie op sociaal cultureel terrein achterblijft en tegenstellingen zich verduurzamen en verharden. Keer op keer blijkt dat veel Nederlanders de etnische en culturele diversiteit die Nederland kenmerkt niet als een verrijking ervaren, maar als een bedreiging ervaren. Al bijna twintig jaar vindt ongeveer de helft van de Nederlanders dat er te veel mensen van andere nationaliteiten in Nederland wonen.¹

Het integratiebeleid is in de afgelopen jaren ontwikkeld in wisselwerking met veranderende maatschappelijke en politieke percepties en met oog voor de zorgen en behoeften van burgers. Het resultaat is een integratiebeleid waarin meer nadruk is komen te liggen op het belang van een gemeenschappelijke basis en herkenbaar fundament.² In het verlengde daarvan zijn meer verplichtende elementen voor nieuwkomers geïntroduceerd, zoals inburgering, toetsing van kennis van de Nederlandse taal en samenleving bij toelating en afstand van de niet-Nederlandse nationaliteit bij naturalisatie. Integratie en maatschappelijke samenhang staan nog altijd onder druk, en verdere stappen zijn nodig in het belang van de continuïteit en stabiliteit van de samenleving.

Dit kabinet staat daarbij een aanpak voor waarbij de instroom van kansarme migranten wordt teruggedrongen en die van mensen die hier duurzaam verblijven verwacht dat zij werken, zich aan de regels houden en zelf inburgeren. Het kabinet heeft oog voor de negatieve effecten van immigratie en achterblijvende integratie, bestrijdt deze met een palet aan maatregelen en treedt krachtig op tegen normoverschrijdend gedrag. Integratiebeleid is echter meer dan handhaving van de vreemdelingenwet en de strafwet. Het kabinet wil verder gaan dan alleen het aanpakken en bestrijden van symptomen en uitwassen van dit moment. Maatschappelijke tegenstellingen verdwijnen niet door enkel de symptomen daarvan tegen te gaan, maar door ontwikkelingen te bevorderen die mensen in staat stellen om over de tegenstellingen heen vruchtbaar samen te werken en samen te leven. Een verplichtend integratiebeleid gericht op de mechanismen van wonen, werken en onderwijs vloeit voort uit een breder beleid gericht op onderlinge betrokkenheid en continuïteit

¹ Jaarrapport Integratie 2009 (SCP, Den Haag).

² Herwaardering van het belang van samenborghoede en gemeenschap in de samenleving leidde in 1998 tot de Wet Inburgering Nieuwkomers. In 2003 werd met het "Integratiebeleid Nieuwe Stijl" het belang van een gemeenschappelijke basis en herkenbaar fundament aan het integratiebeleid ten grondslag gelegd (Brief integratiebeleid Nieuwe Stijl, Kamerstukken II, 2003-2004, 29203, nr.1).

in de Nederlandse samenleving en de waarden waarop deze berust. Vrijheid, gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en solidariteit zijn waarden die vanouds de Nederlandse samenleving hebben geschraagd. Van alle burgers verwacht het kabinet inzet om deze waarden ook in toekomst te waarborgen. Gemeenschappelijke regels en eisen, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid vormen het fundament van de solidariteit in de samenleving die tussen burgers wordt verwacht.

Deze visie, uitgangspunten en implicaties daarvan voor het beleid, worden in deze notitie nader uitgewerkt. Daarmee geeft het kabinet gehoor aan het verzoek van de kamer om de uitgangspunten voor het integratiebeleid te formuleren.³ Eerst wordt stil gestaan bij de huidige stand van integratie. Vervolgens wordt uitgebreider ingegaan op de visie en uitgangspunten van beleid van dit kabinet en de implicaties hiervan voor het integratiebeleid. Aangezien het integratiebeleid van dit kabinet moeten worden begrepen in het licht van een breder beleid gericht op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor eigen leven en leefomgeving, zal de visie worden afgesloten met de implicaties van de uitgangspunten van dit kabinet voor de invulling van het beleid inzake burgerschap en de herverdeling van taken tussen overheid en burgers.

2 Een weerbarstige werkelijkheid

Aanhoudende immigratie

Een samenleving zonder invloeden van buitenaf is niet denkbaar. Dat geldt ook voor Nederland. Al eeuwenlang worden Europese samenlevingen in zowel economisch als cultureel opzicht bepaald door migratiestromen binnen Europa, handel met de koloniën en emigratiestromen naar elders. Het einde van de Tweede Wereldoorlog plaatste Europese overheden voor de enorme opgave om de miljoenen mensen die door de oorlog waren ontworteld en verplaatst op te vangen en te hervestigen. Die beweging werd gevolgd door de migratie welke op gang kwam door de ontbinding en dekolonialisatie van de koloniën, de werving van grote groepen gastarbeiders uit Noord-Afrikaanse en Mediterrane landen, en - in de daarop volgende decennia - door groeiende aantallen asielzoekers vanuit de hele wereld.

Een halve eeuw migratie betekent dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking haar wortels elders heeft. Nederland telt 1,5 miljoen westerse allochtonen en 1,8 miljoen personen van niet-westerse herkomst; dat is achtereenvolgens 9% en 11 % van de totale bevolking. Tweederde van de laatstgenoemde 1,8 miljoen mensen is van Turks-Nederlandse, Marokkaans-Nederlandse, Surinaams-Nederlandse of Caribische herkomst (Antilliaans-en Arubaans-Nederlands). Circa 11% van mensen met een niet-westerse achtergrond komt uit landen als China, Afghanistan, Irak, Iran en Somalië.⁴ Momenteel ligt het zwaartepunt van immigratie bij de zogenaamde kenniswerkers en inwoners van de EU die in het kader van het vrije verkeer van personen en werknemers voor korte of lange tijd naar Nederland komen. De hoofdstroom wordt gevormd door arbeidsmigranten uit de EU die naar Nederland komen om arbeid te verrichten. In 2009 is berekend dat circa 165.000 inwoners afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland verblijven.⁵

Voortdurende problemen

Het aanhoudende debat over immigratie en de kritiek op de multiculturele samenleving wekken licht de misvatting dat er in het geheel geen sprake zou zijn van integratie. De werkelijkheid is anders. Cijfers en statistieken laten vooruitgang zien. Achter dit algemene beeld schuilt echter een grote diversiteit tussen en binnen groepen. Het verschil in integratie tussen de eerste en volgende generaties immigranten is daarbij fundamenteel.⁶ De positieve ontwikkelingen en successen die geboekt worden nemen bovendien niet weg dat er ook nog veel problemen en schaduwkanten zijn. De vestiging van soms laag opgeleide migranten uit verschillende delen van de wereld heeft gesulteerd in een zeer diverse bevolking met gedragingen en opvattingen die soms flinks botsen.

³ Toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling BZK/WWI 2011 (TK vergaderjaar 2010-2011, 32.500 VII, nr.83).

⁴ Jaarrapport Integratie 2010 (CBS, Den Haag).

⁵ A.Weltevreden, J. de Boom, S.Rezai, L.Zuiderwijk, G.Engbersen (2009) *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa; een profielbeschrijving van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. Rotterdam: Risbo. Zie ook MOE-lander brief , Maatregelen arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa (TK 2010-2011), 29407, nr. 118).

⁶ Voor recente cijfers, zie Jaarrapport Integratie 2010 (CBS) en Vluchtingengroepen in Nederland (SCP, 2010).

Vanuit het perspectief van veiligheid is de oververtegenwoordiging van migranten en hun kinderen in de criminaliteitscijfers aanhoudend een punt van zorg. In Nederland werd in 2008 1,5% van de bevolking van 12 jaar en ouder verdacht van een misdrijf. Onder Nederlanders van niet-westerse herkomst lag dit aandeel op 4,3%. Voor specifieke groepen liggen de percentages echter beduidend hoger: tot 7%. En hoewel daarbij ongetwijfeld sprake is van een leeftijdseffect, is het zorgwekkend dat binnen vrijwel alle herkomstgroepen de tweede generatie het op dit punt slechter doet dan de eerste generatie (met percentages die oplopen tot 10%). Uit cijfers die de Utrechtse criminoloog Bovenkerk in 2009 noemde, blijkt de ernst van de problematiek nog sterker. Hij constateerde dat in Rotterdam niet minder dan 54,7% van de jongens met een Marokkaanse achtergrond ten minste een keer met de politie te maken had gehad. Voor Antilliaanse en Surinaamse Nederlanders was dat 40%, voor Turks-Nederlandse jongemannen 36%. Autochtone jongens kwamen op een percentage van 18,4%.

Hardnekkige en complexe problemen met een forse maatschappelijke impact doen zich ook voor op de terreinen van schooluitval en werkloosheid. In het schooljaar 2009-2010 was de uitval onder Marokkaans-Nederlandse en Antilliaans-Nederlandse jongeren met respectievelijk 5,6% en 6,8% aanzienlijk hoger dan onder autochtone jongeren (2,4%)⁷, een kwart van de jongeren uit deze groepen heeft geen werk en ongeveer 10% (vijfmaal zo vaak als autochtone jongeren) wordt verdacht van criminaliteit. Ook de integratie van vluchtingengroepen – met name Somaliërs – verloopt zeer moeizaam. Deze laatste groep is zeer laag opgeleid. Meer dan de helft (58%) heeft nooit of hooguit basisonderwijs genoten. Schrikbaar laag is de netto arbeidsmarktdeelname (aandeel van beroepsbevolking tussen 15 en 64 jaar met een betaalde baan) van vluchtingengroepen, niet alleen in vergelijking met de autochtone Nederlanders (69%), maar ook in vergelijking met de vier grote niet-westerse groepen. Slechts 29% van de Somalische Nederlanders heeft betaald werk. Bij de Irakese en Afghaanse groep gaat het achtereenvolgens om 35% en 36%. Voor de Turkse en Marokkaanse Nederlandse groep ligt dit percentage op 54% en 50%.⁸

Het algemene beeld is dat migranten en hun kinderen nog steeds zijn oververtegenwoordigd in de laagste sociaaleconomische klassen. De arbeidsmarktdeelname van Turkse en Marokkaanse Nederlanders ligt, hoewel deze in de afgelopen 15 jaar fors is gestegen, bijvoorbeeld 10 tot 12 procent lager dan de arbeidsmarktdeelname van Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. De afstand in arbeidsmarktdeelname tussen Nederlanders met een niet-westerse achtergrond en autochtone Nederlanders is nog altijd groot (69% versus 53% in 2010).⁹ Deze lage arbeidsmarktdeelname uit zich in een hoge uitkeringsafhankelijkheid. Hoewel er sprake is van een dalende trend, was in 2009 nog altijd 10,7% van de Nederlanders met een niet-westerse achtergrond afhankelijk van een bijstandsuitkering, 2,9% van hen ontving een werkloosheidsuitkering (in vergelijking met 1,6% en 1,9% van de autochtone Nederlanders). De oververtegenwoordiging in afhankelijkheid van een bijstandsuitkering geldt vooral voor oudere migranten. In tegenstelling tot bijstand en WW, ontvangen Nederlanders met een niet-westerse achtergrond minder vaak een arbeidsongeschiktheidsverzekering dan autochtone Nederlanders (6,4% versus 7,1%).¹⁰

Ook is er zorg over de onderlinge betrokkenheid en maatschappelijke samenhang. Er is daarin maar weinig vooruitgang te bespeuren en het draagvlak is broos. Er is sprake van onderling wantrouwen en van gevoelens van achterstelling. Maar liefst 61% van de Nederlandse bevolking is van mening dat er tegenstellingen bestaan tussen allochtone en autochtone Nederlanders, en 41% van de autochtone Nederlanders heeft het idee dat de westerse levenswijze en een islamitische levenswijze niet samengaan.¹¹ In 2009 is tussen de 35% en 40% van de mensen het eens met de stelling dat Nederland een prettiger land zou zijn als er minder immigranten zouden wonen. Hier blijkt dat positieve en negatieve opvattingen over de aanwezigheid van niet-westerse migranten in de Nederlandse samenleving hand in hand gaan, want in datzelfde jaar is een vergelijkbaar deel van de Nederlandse bevolking van mening dat de aanwezigheid van verschillende culturen een winst is voor onze samenleving.

⁷ Voorlopige cijfers 2009-2010, Uit: VSV-brief 2010 "Aanval op Uitval" (TK vergaderjaar 2010-2011, nr. 32356 20).

⁸ SCP, Vluchtingengroepen in Nederland, 2011, Den Haag.

⁹ CBS (Enquête beroepsbevolking).

¹⁰ Jaarrapport Integratie 2010.

¹¹ COB kwartaal bericht 1010/1 (SCP); Jaarrapport 2009.

Weerstand tegen de aanwezigheid van migranten wordt veel sterker gevoeld door lager en middelbaar opgeleiden dan door hoger opgeleiden.¹² In verklaringen van dit opleidingsverschil wordt door onderzoekers erop gewezen dat negatieve opvattingen over niet-westerse migranten het gevolg kunnen zijn van concurrentie die met name lager opgeleiden ervaren op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. Ook worden lager opgeleiden vaker in hun omgeving geconfronteerd met problemen die voortkomen uit een gebrekkige integratie. Tussen 2008 en 2010 vond 49% tot 57% van de lager opgeleiden dat Nederland een prettiger land zou zijn als er minder niet-westerse migranten zouden wonen. Onder hoger opleiden was 19% tot 29% deze mening toegedaan. Ook de waardering van verschillende culturen ligt voor hoger opgeleiden een stuk hoger (56% tot 67%) dan onder lager opgeleiden (15% tot 29%). Op hun beurt ervaren hoger opgeleide moslims het maatschappelijk klimaat ten aanzien van migranten als negatiever dan lager opgeleide moslims.¹³

Een bijzonder aspect van de hedendaagse integratieproblematiek wordt gevormd door ontwikkelingen in de islamitische en Arabische wereld. Zorgen in Nederland over internationale ontwikkelingen worden verbonden met zorgen over Nederland. Berichtgeving over aanslagen en andere gewelddadige acties door organisaties die claimen 'de islam' te representeren voeden de onzekerheid over het bestaan van culturele verschillen tussen de westerse en de islamitische wereld, en de zorg dat niet alleen de culturele eigenheid, maar ook de kernwaarden van de Nederlandse samenleving in het geding zijn. Zo is 41% van de autochtone Nederlanders van mening dat een islamitische en westerse levenswijze niet samengaan.¹⁴

Gestage integratie

Integratie is een proces van de lange termijn, waarbij hardnekkige problemen en positieve ontwikkelingen hand in hand gaan. Dat blijkt uit de cijfers en statistieken. Ondanks een ongunstige uitgangspositie en de voortdurende problemen op het gebied van de criminaliteit, geldt voor andere terreinen dat vervolggeneraties het beter doen dan hun ouders of grootouders. Zo is er de laatste jaren sprake van een enorme inhaalslag door jongeren van de tweede generatie op het terrein van onderwijs. Steeds meer kinderen met een migrantenachtergrond stromen door naar HAVO en VWO. Zo gaan Chinese leerlingen vaker naar havo/vwo dan autochtone leerlingen. Ook de instroom van niet-westerse allochtone vrouwen in het hoger onderwijs neemt toe. Surinaams-Nederlandse en Antilliaans-Nederlandse meisjes stromen zelfs vaker dan gemiddeld in het hoger onderwijs in dan autochtone meisjes (resp. 65%, 80% en 61%). Het stijgende onderwijsniveau van niet-westerse migranten vertaalt zich in hogere beroepsniveaus waarop niet-westerse migranten werkzaam zijn. Dit is vooral zichtbaar onder de tweede generatie. Ook het zelfstandig ondernemerschap is sterk toegenomen, waarbij de spreiding van migrantenondernemers over verschillende branches steeds groter wordt.¹⁵

Vooruitgang is er eveneens op andere terreinen: hoewel nog een aanzienlijk deel van de Marokkaans-Nederlandse en Turks-Nederlandse ouders in de herkomsttaal met hun kinderen praat, wordt in steeds meer gezinnen Nederlands gesproken. Onder Turkse kinderen is het aandeel dat in de herkomsttaal met hun ouders praat gedaald van circa 80% tot 60%. In het bijzonder kinderen van Marokkaanse afkomst praten steeds minder in de herkomsttaal met hun ouders. In elf jaar tijd is het aandeel Marokkaans-Nederlandse jongeren dat in de herkomsttaal met hun vader of moeder spreekt gedaald van bijna 70% tot ruim 30%.¹⁶ Vreemd is dat niet, want voor bijna alle allochtone jongeren geldt Nederlands als de eerste taal. Jongeren van de tweede generatie van Marokkaanse en Antilliaanse herkomst spreken de Nederlandse taal even goed als Nederlanders van Surinaamse herkomst, voor wie het Nederlands nauwelijks een probleem vormt. De beheersing van het Nederlands van jongeren van Turkse herkomst blijft achter.¹⁷

¹² COB, Stemming onbestemd, 2011, SCP, Den Haag; Jaarrapport 2009; Koster, W. de, Achterberg, P., Houtman, D. & Waal, J. van der, "Van God Los. Post-Christelijk cultureel conflict in Nederland", 2010, *Sociologie*, 6(3).

¹³ COB, Stemming onbestemd, 2011..

¹⁴ Jaarrapport Integratie 2009.

¹⁵ Jaarrapport Integratie 2010 .

¹⁶ Jaarrapport Integratie 2009.

¹⁷ Jaarrapport Integratie 2009.

Ook op sociaal-cultureel vlak onderscheiden jongeren zich steeds meer van hun ouders: het gemak waarmee een oriëntatie op Nederland of identificatie met stad of wijk, gecombineerd wordt met verbondenheid met het land van herkomst, is kenmerkend voor deze groep. Met name onder Turkse en Marokkaanse Nederlanders zijn de verschillen tussen de generaties groot. Van de eerste generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders beschouwt achtereenvolgens 15% en circa 20% zich als Nederlander. Dat aandeel ligt binnen de tweede generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders beduidend hoger: resp. 45% en 55%. Hoewel dit een duidelijke vooruitgang is, is het beeld nog steeds zorgelijk: de helft van de jongere Turkse en Marokkaanse Nederlanders voelt zich kennelijk niet grotendeels of helemaal Nederlander.¹⁸

3 Veilig, stabiel en betrokken: de Nederlandse samenleving als uitgangspunt voor integratie en burgerschap

Inzet van het kabinetsbeleid is om in een veranderende wereld, veiligheid, welvaart en welzijn te waarborgen en te bevorderen. Doel is een Nederlandse samenleving waarvan ieder die gerechtigd is zich hier duurzaam te vestigen een thuis kan maken door zijn bijdrage aan die samenleving. Het kabinet neemt nadrukkelijk afstand van het relativisme dat besloten ligt in het concept van de multiculturele samenleving en gaat uit van een samenleving die weliswaar, mede onder invloed van de migranten die zich hier vestigen, verandert, maar die niet uitwisselbaar is voor welke andere samenleving dan ook. De grondtonen die het maatschappelijk leven bepalen in Nederland zijn historisch gevormd en vormen herkenningspunten die veel Nederlanders delen en die niet opgegeven kunnen worden. Dat gaat niet alleen om de verworvenheden en kernwaarden die aan basis staan van de Nederlandse rechtsstaat, maar ook om meer historisch of cultureel bepaalde herkenningspunten, zoals de Nederlandse taal, monumenten of bouwkundige kenmerken of de ongeschreven manieren en gedragscodes die zich in de loop van de geschiedenis hebben ontwikkeld en die naar gelang van de situatie op de voorgrond treden.

Bij integratie gaat het om integratie in de Nederlandse samenleving. Een samenleving zoals die is ontstaan door de inzet, inspanningen, verwachtingen en overtuigingen van generaties die ons hier voortgaan, op welke fundamentele wijze zij zich ook verder zal ontwikkelen door de inzet, inspanningen, verwachtingen en overtuigingen van ieder die onze samenleving tot een duurzaam thuis wil maken. Bij alle maatschappelijke verandering en culturele ontwikkeling die er onmiskenbaar ook is, berust de samenleving op een fundamentele continuïteit van waarden, opvattingen, instituties en gewoonten die de leidende cultuur vormen in de Nederlandse samenleving en mede bepalend zijn voor de herkenbaarheid daarvan. Het heeft zijn neerslag gevonden in de wetgeving en het maatschappelijk verkeer. Dat impliceert niet een gesloten samenleving en cultuur. Door ligging, economie, cultuur en traditie is Nederland een open samenleving. Ook dat is een kenmerkende waarde van de Nederlandse samenleving.

De Nederlandse samenleving in al haar verscheidenheid is de samenleving waarin diegenen die zich in Nederland vestigen, moeten leren leven, waaraan zij zich moeten aanpassen en zich in moeten voegen. Dat mag lijken op een massieve stellingname richting migranten, maar is het niet. Wie zijn eigen land verlaat om te gaan wonen in een ander land, verwacht zaken aan te treffen die men in het land van herkomst zodanig heeft gemist dat men de fundamentele stap neemt om elders een bestaan op te bouwen. Met name vluchtelingen hebben aan den lijven ondervonden wat het betekent wanneer fundamentele rechten van mensen met voeten getreden worden. De kernwaarden en vrijheden waarop de Nederlandse rechtsstaat is gebaseerd staan aan de basis van het klimaat van vrijheid en verantwoordelijkheid waar dit kabinet voor staat.

Een belangrijk element van dat klimaat van vrijheid en verantwoordelijkheid vormt vanouds de Godsdienstvrijheid. Die vrijheid omvat alle godsdiensten en overtuigingen; ook de islam. Dat laat onverlet dat het kabinet zich bewust is van het feit dat de islam, welke als geloof van veel immigranten in korte tijd tot één van de omvangrijker religies in Nederland is geworden, bij delen van de bevolking zorgen oproept vanwege andere tradities, opvattingen en de associatie met geweld en radicalisme elders in de wereld alsook in Nederland. De verworvenheden van een democratische rechtsstaat zouden in hun ogen onder druk kunnen komen te staan. Het kabinet

¹⁸ Jaarrapport Integratie 2010 (CBS, Den Haag).

onderkent het bestaan van die zorgen en ziet het als taak om die waar mogelijk weg te nemen omdat zij samenhang in de samenleving bedreigt; maar niet door miskenning van de godsdienstvrijheid jegens de islam of principieel wantrouwen jegens die godsdienst. De godsdienstvrijheid mag echter geen bescherming bieden tegen radicalisering en gedrag dat antidemocratisch is of fundamenteel in strijd met de grondslagen van de Nederlandse samenleving. Ook de moslimgemeenschap zelf en voorgangers van de islam hebben daarin een taak door duidelijk te maken dat radicalisering en anti integratieve en antidemocratische uitingen niet inherent zijn aan de islam mede door daar afstand van te nemen. De democratische rechtsstaat is en blijft het enige uitgangspunt voor de Nederlandse samenleving.

Van migranten mag gevraagd worden de vaardigheden te verwerven die nodig zijn om in de Nederlandse samenleving te participeren en naar vermogen bij te dragen aan de ontwikkeling daarvan. Dat vergt niet alleen beheersing van de Nederlandse taal of het voorzien in het eigen levensonderhoud door inkomen uit arbeid, maar even goed respect voor en het delen van de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat: vrijheid, verantwoordelijkheid, gelijkwaardigheid, tolerantie en solidariteit. Die kernwaarden vloeien voort uit respect voor de waardigheid en gelijkwaardigheid van ieder mens. Het delen van deze kernwaarden is van niet minder belang voor de samenhang en eendracht in de samenleving als kennis van taal en gewoonten. Dat betekent niet dat assimilatie of uniforme identiteit doel van integratie is. Ruimte voor diversiteit en pluriformiteit behoren tot de verworvenheden van de Nederlandse samenleving die hun weg hebben gevonden in de Grondwet. De individuele vrijheid om naar eigen inzicht te leven binnen gezamenlijk gedefinieerde grenzen is een groot goed. Mensen die er voor kiezen in Nederland een bestaan op te bouwen wordt dan ook niet gevraagd hun identiteit of geloof op te geven, wel om te integreren. Kenmerk van integratie is dat men de eigen toekomst en identiteit verbonden ziet met die van de gemeenschap waar men deel van uitmaakt.

Een samenleving waarvan ieder die hier woont of zich duurzaam vestigt een thuis kan maken gaat niet vanzelf en is niet vanzelfsprekend het resultaat als ieder zijn eigen gang gaat. Een meer verplichtend integratiebeleid is nodig en gerechtvaardigd omdat anders de samenleving geleidelijk uit elkaar groeit, burgers langs elkaar heen gaan leven en uiteindelijk niemand zich meer thuis voelt in Nederland. Van mensen die zich in Nederland willen vestigen wordt verwacht dat zij hun bijdrage leveren aan versterking van de maatschappelijke samenhang en betrokkenheid en burgerschap tonen. Het stellen van eisen aan immigranten die zich duurzaam in onze samenleving vestigen is gerechtvaardigd omdat de samenleving die eisen ook stelt aan de eigen burgers. Een meer verplichtend integratiebeleid impliceert een meer algemene inzet op versterking van maatschappelijke samenhang, het bevorderen van burgerschap en bevestiging van de Nederlandse samenleving. Integratie, versterking van solidariteit en burgerschap hangen dan ook nauw samen en vormen gezamenlijk de uitdrukking van de waarde van een samenleving waarin men zich wil herkennen. Dit veronderstelt een gemeenschappelijk fundament van gedeelde waarden en normen.

Bij toenemende pluriformiteit en diversiteit is een gemeenschappelijke fundamenteel van gedeelde normen evenwel geen vanzelfsprekendheid. Om in het huidige tijdsgewicht, van voortschrijdende pluriformiteit en individualisering in harmonie te kunnen blijven samenleven is inzet en betrokkenheid nodig van wie hier wonen. Gemeenschappelijkheid en onderlinge verbondenheid vormen daarmee een uitdaging van alle burgers. Overheid, wetgeving en beleid bieden daarvoor geen substituut, maar kunnen wel een noodzakelijk kader, steun en houvast bieden. Vertrouwen in de kracht van de samenleving om de kern en het karakter van de Nederlandse samenleving in het maatschappelijk verkeer te handhaven, is het uitgangspunt. Onder omstandigheden waar sociale samenhang en stabiliteit in het gedrang komen, kan overheidsingrijpen ter ondersteuning daarvan echter gerechtvaardigd zijn.

Onderlinge betrokkenheid die zich niet beperkt tot de eigen kring en sociale stabiliteit vormen wezenlijke kenmerken van de samenleving die het kabinet nastreeft en waarvoor burgers zelf de verantwoordelijkheid dragen. Daarbij gaat het om meer dan uitsluitend de positie en betrokkenheid van migranten. Overheidsbeleid ter bescherming van sociale stabiliteit en ter bevestiging van het karakter van de Nederlandse samenleving raakt alle burgers in Nederland. Om als actieve burger in een in allerlei opzichten pluriforme samenleving te kunnen functioneren is inzet en betrokkenheid nodig van alle burgers. Van alle burgers in Nederland wordt het kabinet

participatie, betrokkenheid en binding aan de Nederlandse samenleving. Van alle burgers verwacht het kabinet dat zij zich bekwamen om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven en de arbeidsmarkt. Gemeenschappelijke regels en eisen vormen het fundament van de solidariteit in de samenleving die tussen burgers wordt verwacht.

In de hierna volgende hoofdstukken worden de implicaties hiervan uiteengezet voor het beleid van het kabinet.

4 Integratiebeleid

Deze visie en uitgangspunten hebben implicaties voor het vreemdelingen- en integratiebeleid van het kabinet. Het vreemdelingenbeleid zal in de komende jaren worden aangepast. Uitgangspunt is dat immigratie van mensen die geen of weinig kansen en perspectief hebben op een participatie en zelfredzaam bestaan in de Nederlandse samenleving moet worden voorkomen. Om die reden worden ook bij toelating eisen gesteld aan de kennis van de Nederlandse taal en gewoonten. Het toelatingsbeleid draagt op die wijze bij aan de integratie van vreemdelingen in onze samenleving en vormt daar een onmisbare voorwaarde voor. Eerder is het kabinet ingegaan op het vreemdelingen- en immigratiebeleid dat dit kabinet voor ogen staat.¹⁹

Het integratiebeleid betreft migranten die hier zijn toegelaten met het oog op duurzame vestiging in Nederland. Een eerste uitgangspunt daarbij is dat integratie niet een verantwoordelijkheid is van de overheid, maar van degenen die zich hier duurzaam vestigen. Het inburgeren en het verwerven van de kennis die nodig is om in Nederland een bestaan op te bouwen is een eigen verantwoordelijkheid. Die vloeit voort uit burgerschapseisen die aan iedere Nederlandse burger worden gesteld: van iedere burger mag verwacht worden om – naar vermogen – een bijdrage te leveren aan de samenleving en daarin zelfredzaam te zijn. Die norm geldt gelijkelijk voor wie hier geboren is als voor wie op latere leeftijd naar Nederland komt.

Een tweede uitgangspunt is dat ‘niet afkomst, maar toekomst telt’. Dit impliceert dat er geen beleid meer wordt gevoerd op basis van herkomst. Integratie zal dan ook niet meer door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, worden gerealiseerd, maar door algemene maatregelen die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen en van maatschappelijke instellingen. Normoverschrijdend en crimineel gedrag wordt bestreden, afkomst speelt daarin geen rol. De ervaring leert bovendien dat maatregelen die gericht zijn op specifieke etnische groepen, mensen opsluiten in groepen en de scheidslijnen daartussen benadrukken. Daarmee staan zij haaks op het streven naar gezamenlijk burgerschap.

Integratie komt niet tot stand door misstanden en uitwassen die voortkomen uit een gebrek aan integratie weg te drukken. Integratie komt tot stand als migranten zich daarvoor inzetten en ertoe in staat worden gesteld. Dit wordt bevorderd door mechanismen voor maatschappelijke integratie. Dit vormt een derde uitgangspunt. Via regulier beleid op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en wonen moet elke burger in staat zijn om naar vermogen een zelfstandig bestaan op te bouwen; zo nodig ondersteund door familie of naaste omgeving. Beleid moet werken voor alle groepen in de samenleving. Waar dat niet het geval is, wordt bijgestuurd op het algemene beleid en wordt niet langer gegrepen naar specifieke instrumenten.

4.1 Kwalificatie en zelfredzaamheid

Alle mensen hebben de verantwoordelijkheid een zelfstandig bestaan op te bouwen en deel te nemen aan de samenleving. Dit begint met investeren in eigen kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de samenleving ziet het kabinet als wezenlijke voorwaarden om actief deel te kunnen nemen aan de samenleving. Actieve deelname vereist echter ook dat mensen zich blijven ontwikkelen, al dan niet met behulp van familie, vrienden, buren, verenigingen of kerken. Uitgewerkt wordt of het concept van de leeftijdsonafhankelijke leerplicht breder aan de sociale zekerheid en de bestrijding van analfabetisme ten grondslag kan worden gelegd.

¹⁹ Tweede Kamer, 2010-2011, 30 573, nr.61.

Het beroep dat het kabinet doet op burgers om zich te blijven ontwikkelen is niet vrijblijvend en zal worden gehandhaafd als een beroep wordt gedaan op de sociale zekerheid. De overheid verwacht bij een beroep op sociale zekerheid dat mensen actief werken aan re-integratie op de arbeidsmarkt. Van mensen die de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheersen om betaald werk te kunnen vinden wordt verwacht dat zij op eigen kosten de taal leren. Het niet nakomen van deze verplichting zal korting of stopzetting van de bijstandsuitkering tot gevolg hebben. Om te voorkomen dat sociale zekerheid een aantrekkingsfactor voor migratie vormt worden diverse maatregelen genomen om het beroep op de bijstand van migranten te verminderen.

- Gemeenten zijn verzocht er met klem op toe te zien dat er streng wordt opgetreden tegen personen die hun feitelijke kansen op de arbeidsinschakeling belemmeren door hun gedrag of kleding, door korting, intrekking of weigering van een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Zo nodig zal het kabinet daartoe met een voorstel komen.
- Nieuwkomers kunnen pas in aanmerking komen voor bijstand nadat de rechtmatigheid van hun verblijf in Nederland is vastgesteld. Recht op bijstand wordt gekoppeld aan de algemene voorwaarde dat personen die de Nederlandse taal niet beheersen zo snel mogelijk een cursus Nederlands volgen en met succes afronden.
- Bij die landen waar de medewerking van de lokale autoriteiten verbeterd kan worden bij de controle en handhaving van de vermogenstoets in de WWB, zal het kabinet dit aan de orde stellen bij de besprekingen over aanpassing van het bilaterale sociale zekerheidsverdrag. Als eerste zal met de Turkse autoriteiten worden gesproken.²⁰

Voor mensen die zich duurzaam in Nederland vestigen is inburgering een eerste stap naar een zelfstandig bestaan. Het concept van inburgering berust op de gedachte dat de Nederlandse samenleving niet een willekeurige verzameling mensen is die hier woont, maar een gemeenschap van burgers met een gedeelde taal, waarden en opvattingen. Van wie naar Nederland komt om zich hier te vestigen, mag minimaal verwacht worden dat hij zich houdt aan de regels, deeltneemt aan het maatschappelijk verkeer en investeert in de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Het uitgangspunt van zelfredzaamheid krijgt een zodanige vertaling in de herziene Wet Inburgering, dat migranten zelf verantwoordelijk zijn om het vereiste niveau van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te behalen. Als men daar een opleiding bij behoeft, zal de migrant die zelf moeten betalen. Pas als mensen niet in staat zijn om de kosten te dragen, kan gebruik worden gemaakt van het vangnet van een sociaal leenstelsel.

Bij de herziening van de Wet inburgering wordt rekening gehouden met het gegeven dat in de huidige samenleving steeds hogere eisen gelden om mee te kunnen komen. Mensen die daartoe in staat zijn, moeten na binnenkomst in Nederland direct kunnen kiezen voor een opleiding die recht doet aan hun mogelijkheden en ambities. Het inburgeringsexamen dat bij toelating wordt vereist is zowel qua niveau als qua wijze van examineren vooral geschikt voor laag en niet opgeleide mensen. Daarom benadrukt het kabinet in de gewijzigde Wet inburgering dat het inburgeringsdiploma niet de enige route is om te kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht en dat het, gelet op de eisen die de samenleving stelt, wenselijk is dat mensen die een hoger niveau aan kunnen, die mogelijkheid ook benutten. Om die reden zullen de inburgeringseisen bij het aanvragen van een permanente verblijfsvergunning hoger zijn. In aansluiting hierop hanteert het kabinet als uitgangspunt dat het niet slagen voor het inburgeringsexamen, behoudens bijzondere omstandigheden, leidt tot intrekking van de tijdelijke reguliere verblijfsvergunning. Bij de herziening van de Wet inburgering worden daartoe voorstellen gedaan. Uiteraard is het intrekken van de verblijfsvergunning niet van toepassing op asielgerechtigden en in die gevallen dat de intrekking in strijd is met bepalingen van internationaal recht.

- De nieuwe uitgangspunten worden vertaald in een wijziging van de Wet Inburgering.
- Het niet slagen voor het inburgeringsexamen, behoudens bijzondere omstandigheden, leidt tot intrekking van de tijdelijke reguliere verblijfsvergunning.

²⁰ Zie MOE-landerbrief TK 2010-2011, 29407, nr. 118

- De jaren 2011 en 2012 zijn overgangsjaren waarin de bijdragen van het Rijk aan gemeenten in stappen wordt afgebouwd.
- In de jaren 2011 en 2012 kunnen gemeenten, naast een aanbod voor verplichte inburgeraars, ook een aanbod doen aan vrijwillige inburgeraars, zoals EU-onderdanen (waaronder MOE-landers), voor zover hiervoor ruimte is in het gemeentelijk budget.
- Uitgangspunt is dat gemeenten uiterlijk eind 2013 hun taak met betrekking tot de inburgeringsplichtigen hebben afgerond.
- De eigen verantwoordelijkheid van migranten voor het voldoen aan hun inburgeringsplicht wordt ondersteund met een sociaal leenstelsel.
- De erkenning van diploma's en elders verworven competenties wordt bespoedigd. Er wordt ingezet op betere bekendmaking van het nut en de mogelijkheden van diplomawaardering. Bezien wordt of er mogelijkheden zijn de procedures voor beroepsverkenning van medische beroepen verder in te korten. De mogelijkheden van een op EVC gelijkend instrument voor asielgerechtigen worden nader onderzocht.

Zorgwekkend is de positie van een deel van de migranten – veelal jonge vrouwen – die in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging naar Nederland komen. De voortdurende toestroom van nieuwe gezinsmigranten die onvoldoende voorbereid zijn op de komst naar onze samenleving zet het integratieproces op achterstand. Een deel van de huwelijks- en gezinsmigranten komt in een zeer afhankelijke positie terecht. Sommigen van hen krijgen te maken met eergerelateerd geweld, polygamie en huwelijksdwang; uitwassen die ontoelaatbaar zijn in de democratische rechtsstaat die Nederland is. Als nieuwe vereisten voor toelating van gezinsmigranten gaan gelden dat zij moeten beschikken over zelfstandige huisvesting en een ziektekostenverzekering. Gebrek aan taalkennis, een laag opleidingsniveau en onbekendheid met de Nederlandse instellingen vormen risico's voor zowel het emancipatie- en toekomstperspectief van deze migranten, als dat van hun kinderen. Ten einde te bevorderen dat ook deze groep zich zelfredzaam in de Nederlandse samenleving kan bewegen, worden als uitwerking van de algemene inburgerplicht eisen gesteld aan onder andere de taalbeheersing van deze groep migranten. Het basisexamen inburgering in het buitenland draagt bij aan de integratie van gezinsmigranten die naar Nederland komen.²¹

- De Tweede Kamer is op 2 februari 2011 geïnformeerd over het voornemen om de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling in te voeren voor geweld in huiselijke kring. Onder de meldcode vallen ook cultureel bepaalde vormen van geweld zoals eergerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking. Het wetsvoorstel wordt voor de zomer van 2011 aan de Tweede Kamer gezonden.
- Het kabinet komt met een wetsvoorstel strafrechtelijke aanpak huwelijksdwang. Huwelijksdwang is reeds strafbaar; in het wetsvoorstel dat ter consultatie ligt bij de Raad van State, staat een aantal maatregelen om de strafbaarstelling aan te scherpen, waaronder de verruiming van de extraterritoriale macht (Kamerstukken II, 2010-2011, 32175, nr. 15).
- Per 1 april 2011 is het niveau van het basisexamen inburgering in het buitenland verhoogd van niveau A1min naar niveau A1 (Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen) en is de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen ingevoerd. Hiermee wordt verwacht dat de Wet inburgering in het buitenland verder bijdraagt aan de kansrijke positie van gezinsmigranten in Nederland.
- Naast de privaat- en strafrechtelijke maatregelen tegen huwelijksdwang, polygamie en neef-nicht huwelijken (Kamerstukken II, 2010-2011, 32175, nr. 15) wordt verder ingezet op de preventie van huwelijksdwang.
- Een voorlichtingscampagne gericht op vrije partnerkeuze en het tegengaan van huwelijksdwang is inmiddels van start gegaan.
- De vereisten van zelfstandige huisvesting en een ziektekostenverzekering worden ingevoerd als toelatingsvooraarden voor gezinsmigranten.

²¹ Uit de meest recente Monitor Inburgeringsexamen buitenland (MIEB) (zie bijlage) blijkt dat 2010 90% van de 8850 kandidaten is geslaagd voor het eerste examen en dat mannen en vrouwen vergelijkbare slagingspercentages hebben. Dit is een stijging van 3 % ten opzichte van 2009. Het verschil in slagingspercentages tussen mannen en vrouwen is afgangen. Lager opgeleiden hebben hogere slagingspercentages behaald (81%) waardoor de verschillen tussen opleidingsniveaus afgangen zijn.

Migranten uit de Europese Unie vormen een aparte categorie binnen het integratievraagstuk. Als EU-burgers zijn zij gerechtigd in Nederland te wonen en te werken. Wel zorgt de stroom tijdelijke migranten uit Midden- en Oost Europese landen op dit moment voor een overbelasting in bepaalde oude stadswijken in Rotterdam en Den Haag. Mensen zijn vaak slecht gehuisvest, spreken de taal niet en verwachten maar kort in Nederland te blijven. In de praktijk blijft een groeiend aantal van hen uiteindelijk duurzamer in Nederland. Voorkomen moet daarom worden dat er over een aantal jaren nieuwe groepen in Nederland zijn ontstaan die op grote achterstand zijn geraakt. Dit vergt een delicaat evenwicht met het vrij verkeer van Europese burgers. Het kabinet heeft de Tweede Kamer eerder een overzicht doen toekomen van maatregelen om de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost Europese landen in goede banen te leiden.²² De maatregelen hebben mede betrekking op voorlichting en registratie, werk, sociale voorzieningen, taal, inburgering en onderwijs, en verblijfsbeëindiging en terugkeer. Ook voor arbeidsmigranten geldt dat zij zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun inburgering. Het betreft hier een problematiek die zich thans breder binnen de Europese Unie voordoet. Gezien de omvangrijke migratie van binnen de Europese Unie is het verkrijgen van een goede startpositie ten behoeve van economische en maatschappelijke zelfredzaamheid in de samenleving niet alleen een Nederlands belang. Het is ook een Europees belang, juist gelet op het in Europa geldende vrije verkeer. Het is daarom van belang om in Europa te komen tot een vergelijkbare aanpak en wijze van omgang bij het bevorderen van integratie aan migranten van binnen de EU.

Voor migranten van de eerste generatie die zich in Nederland in een uitzichtloze uitkeringsituatie bevinden zonder perspectief op volwaardige deelname en die willen terugkeren naar het land van herkomst, biedt de Remigratiewet een uitweg. Het kabinet wil vanuit het belang dat het aan participatie van alle burgers hecht de Remigratiewet beperken tot de eerste generatie mensen voor wie een dergelijke voorziening echt nodig is. De wet zal met het oog hierop worden aangepast en versoberd.

- De inzet voor het verwerven van draagvlak binnen de Europese Unie staat verwoord in de Roadmap Europese inzet (Tweede Kamer, 2010-2011, 30 573, nr.61). Deze inzet omvat het voornemen de richtlijn status langdurig ingezeten te wijzigen ten behoeve van de invoering van het vereiste van een startkwalificatie, aanpassing van de EU-richtlijn gezinshereniging (onder andere verhoging van de inkomenseis en leeftijdseis) en de mogelijkheid om - behoudens uitzonderingen- de tijdelijke verblijfsvergunning in te trekken bij het niet voldoen aan de in een lidstaat geldende inburgeringsvoorraarden.
- Het kabinet hecht aan de integratie van Turkse onderdanen in Nederland en zal zich, indien de Centrale Raad van Beroep strijdigheid met het Associatierecht constateert, beraden op nadere stappen, waaronder de mogelijkheid tot aanpassing van het Associatieakkoord.
- Om zelfstudie onder arbeidsmigranten te stimuleren wordt het bestaande pakket voor zelfstudie dat ontwikkeld is in het kader van de Wib aangevuld met begeleiding in het Pools, Bulgaars en Roemeens.
- Verkrijging van het Nederlanderschap vormt de bekroning van integratie. Het kabinet stelt daarom nadere voorwaarden voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. Het Nederlanderschap kan bovendien pas definitief worden verkregen indien afstand is gedaan van een of meer andere nationaliteiten waarvan afstand gedaan kan worden.
- Het kabinet komt met een voorstel om personen die binnen vijf jaar na verkrijging van het Nederlanderschap veroordeeld zijn of veroordeeld worden voor een misdrijf waar 12 jaar of meer op staat, het Nederlanderschap te ontnemen. Hiertoe wordt gepoogd binnen het kader van het Europees Verdrag inzake nationaliteit te komen tot een ruimere uitleg van artikel 7.
- De Remigratiewet wordt versoberd.²³

²² Voor de verschillende maatregelen wordt verwezen naar de brief Maatregelen arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa, (TK 2010-2011, 29407, nr. 118).

²³ De wetsaanpassingen zijn geïnitieerd door de motie Van Toorenburg, Tweede Kamer 2008-2009, 31700 XVIII, nr.20 en de motie Dibi, Tweede Kamer 2010-2011, 32500 VII, nr. 39.

4.2 Integratie via generiek beleid

In een betrokken samenleving is bepalend wat ons bindt, en niet wat ons scheidt. Het is derhalve van belang geen beleid te voeren op basis van herkomst, maar binnen het reguliere beleid maatwerk te kunnen bieden waar nodig. Integratie is een dynamisch proces dat verloopt langs de lijnen van een aantal strategische grootheden: een goede schoolopleiding, een wijk waarin het prettig (samen)wonen is, een goede fysieke en geestelijke gezondheid en duurzaam werk. De inzet van het kabinet is dat het reguliere beleid op deze terreinen alle groepen in de Nederlandse samenleving daadwerkelijk bereikt.

Via reguliere voorzieningen en beleid moet elke burger in staat zijn zelfstandig een bestaan op te bouwen, eventueel ondersteund door familie of directe omgeving. Dit betekent dat beleid en uitvoering ook geschikt moeten zijn om specifieke maatschappelijke problemen effectief aan te pakken en daarop gericht moeten zijn. Specifieke problemen moeten via reguliere instanties en reguliere maatregelen worden aangepakt. Of het nu gaat om vergroting van de arbeidsdeelname, verbetering van de taalbeheersing of het terugdringen van schooluitval, de overlast en criminaliteit. Dat geldt ook voor de voortdurende problemen op het terrein van overlast, veiligheid en de aanpak van risicojongeren. Het generieke beleid voorziet in een palet aan maatregelen waarmee de overheid optreedt tegen deze problematiek.

Bestaande specifieke maatregelen gericht op de aanpak van problemen die zich in sommige groepen versterkt voordoen worden de komende periode ingebed in regulier beleid. In het verlengde daarvan worden de subsidies voor de integratie van specifieke groepen beëindigd. De specifieke aanpak voor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicojongeren gaat op in de generieke aanpak van criminale jeugdgroepen en overlastgevende jongeren. Het kabinet heeft op 18 mei het Actieprogramma criminale jeugdgroepen naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin wordt ingezet om in de komende twee jaar alle bekende criminale jeugdgroepen aan te pakken door de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeenten. Om jongeren in Nederland een perspectief op een betere toekomst te bieden zet het kabinet in op goed initieel beroepsonderwijs voor jongeren en gaat het kabinet door met de aanval op schooluitval. Het doel is het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters te halveren tot maximaal 35.000 in 2012 en verder terug te dringen tot maximaal 25.000 in 2016. De toenemende problemen rond het gebruik en de handel in qat in bepaalde groepen migranten, met name in de Somalische gemeenschap, vormen aanleiding om te bezien of qat op de lijst van verboden middelen moet worden gebracht. Komend half jaar wordt hier onderzoek naar gedaan, ook naar de omvang van het probleem. Dit najaar beslist het kabinet, in het licht van de resultaten van het onderzoek, over welke maatregelen er nodig zijn. Uw kamer is hierover onlangs geïnformeerd.

Een effectieve werking van het reguliere beleid vergt gedegen kennis over specifieke problemen en de achtergronden daarvan, over de uitwerking van het reguliere beleid en eventuele knelpunten daarin, en over succesvolle interventies en methoden. Om het lokale beleid te ondersteunen zal het kabinet kennis over de positie van verschillende groepen in de Nederlandse samenleving ontsluiten en effectieve interventies ontwikkelen, beschikbaar stellen en het benutten ervan actief stimuleren bij reguliere instellingen. Kennis en ervaringen, onder andere opgedaan in het programma Diversiteit van het Jeugdbeleid en in de aanpak van Marokkaans-Nederlandse en Antilliaans-Nederlandse jongeren, worden benut om generieke instellingen de kennis en capaciteiten te geven om op effectieve wijze en als onderdeel van het reguliere beleid de specifieke problematiek van sommige migranten aan te pakken. Integratiebeleid wordt grotendeels lokaal vormgegeven. Dit vereist dat elke gemeente en elke stad in Nederland passende antwoorden formuleert voor de problemen die het gevolg zijn van een tekortschietende integratie van haar inwoners. Onderlinge afstemming tussen gemeenten en betrokkenheid van het rijk is daarbij van groot belang.

Voor een effectieve aanpak van integratieproblematiek via regulier beleid is een nauw contact met sleutelfiguren en organisaties met kennis over, en een breed netwerk binnen, migrantengemeenschappen van groot belang. Dit om voeling te houden met wat er in de samenleving leeft en om te kunnen vaststellen of het reguliere beleid voldoende effectief is. Deze contacten kunnen tevens worden benut om dit beleid te beïnvloeden.

- Het kabinet zal deze kabinetsperiode kennis over de positie van verschillende groepen in de Nederlandse samenleving, effectieve interventies en succesvolle methoden ontwikkelen, beschikbaar stellen en het benutten ervan actief stimuleren bij generieke instellingen.
- De specifieke aanpak voor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicojongeren wordt afgebouwd en vervangen door de generieke aanpak van criminale jeugdgroepen en overlastgevende jongeren. In de komende twee jaar zullen alle bekende criminale jeugdgroepen worden aangepakt door gemeenten, politie en Openbaar Ministerie. De kennis en expertise die in de afgelopen jaren is opgedaan met de specifieke aanpak, zal hierbij worden gebruikt om ervoor te zorgen dat deze nieuwe aanpak de juiste personen bereikt en tot resultaat leidt.
- Het kabinet spreekt stakeholders (collega's en maatschappelijke organisaties) aan op hun verantwoordelijkheid, daar waar gebleken is dat generieke instellingen moeilijke groepen onvoldoende weten te bereiken. Migrantengemeenschappen vervullen hierin een belangrijke signaleringsfunctie.
- Gemeenten zullen worden ondersteund bij het borgen van specifieke kennis en ervaringen in het generieke beleid.
- Het kabinet bekijkt of er onder marktpartijen draagvlak bestaat voor het inkopen van specialistische kennis van zelforganisaties over moeilijk bereikbare groepen, en of (en op welke wijze) het kabinet een dergelijke markt kan faciliteren.
- Er wordt bezuinigd op de subsidies van de rijksoverheid gericht op integratie, met uitzondering van de subsidie aan Vluchtelingenwerk. Subsidies gericht op de integratie van specifieke groepen worden in lijn met de aanpak van integratieproblemen via het reguliere beleid beëindigd. Het kabinet zal geen subsidie geven aan organisaties die activiteiten ondernemen die zich tegen de integratie richten.
- In lijn met de beëindiging van subsidies voor de integratie van specifieke groepen zullen de subsidies voor de samenwerkingsverbanden van minderheden worden stopgezet. De Wet Overleg Minderhedenbeleid wordt ingetrokken.
- Om goed zicht te houden op de voortgang van het integratieproces en de werking van het generieke beleid, blijven de beschikbare middelen voor het monitoren van het integratieproces, bijvoorbeeld via de Jaarrapporten integratie, in ieder geval deze kabinetsperiode gehandhaafd.

5 Participatie en burgerschap

5.1 Samenhang en burgerschap: een vitaal belang

Het integratiebeleid vormt onderdeel van een breder beleid met betrekking tot de versterking van de samenhang in de samenleving en burgerschap. In de komende jaren zal Nederland in het kader van economische machtsverschuivingen in de wereld, een verhevigde concurrentie om energie grondstoffen, voedsel en water onvermijdelijk geconfronteerd worden met spanningen. Samenhang en solidariteit in de samenleving kunnen tegelijk door het steeds intensiever internationaal maatschappelijk verkeer en de globalisering van markten op de proef worden gesteld. Parallel daaraan zal de overheid om redenen van beschikbare middelen en menskracht veel meer dan thans een beroep moeten doen op betrokkenheid van burgers bij het aanpakken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Die ontwikkelingen tezamen vergen de actieve aandacht van de regering voor samenhang in de samenleving.

Het borgen van sociale samenhang, onderlinge betrokkenheid en sociale stabiliteit vergt in de eerste plaats een actieve inzet van burgers. In een pluriforme samenleving, waarin traditionele bindingskaders aan belang hebben ingeboet en er - zeker in de steden - vaak sprake is van grote verschillen in levenswijze en opvattingen tussen burgers, zijn vertrouwen, solidariteit en onderlinge zorg niet vanzelfsprekend. Evenmin zijn sociale codes voor samenleven overall gelijk en op alle plaatsen geldig. Beleid gericht op het bevorderen van betrokkenheid dient rekening te houden met deze verschillen. De pluriformiteit van de Nederlandse samenleving vraagt om een grondhouding van burgerschap die verschillen in afkomst, denkwijzen en religie erkent en respecteert, maar die tegelijkertijd uitgaat van individuele en gezamenlijke verantwoordelijkheid, in woord en daad, voor de samenleving als geheel.

5.2 Een grondhouding van eendracht en burgerschap

Burgerschap begint met de participatie van elke burger: door een zelfstandig bestaan op te bouwen, door zelfredzaam te zijn en door de spelregels van de Nederlandse samenleving te kennen en toe te passen. Burgerschap berust daarmee op actieve deelname aan alle relevante facetten van de samenleving: op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de eigen buurt en leefomgeving, door het beschermen en onderhouden van de democratische rechtsstaat, door kinderen op te voeden tot verantwoordelijke burgers, door betrokken te zijn bij medeburgers en hun rechten te respecteren.

Het beheersen van de Nederlandse taal is een essentiële voorwaarde om als actief burger deel te kunnen nemen aan de samenleving. Voorwaarde voor burgerschap is tevens dat de burger zich burger voelt van de samenleving, zich identificeert met de samenleving, zich daar verantwoordelijk voor voelt en erbij wil horen. Nederland is een samenleving op basis van solidariteit. Het vertrouwen dat hiervoor nodig is ontstaat echter niet vanzelf. Het impliceert dat fundamentele waarden van de samenleving worden gedeeld. Kernwaarden die voortvloeien uit respect voor de waardigheid en gelijkwaardigheid van ieder individu, besef van gemeenschap en eerbiediging van de eisen die het samenleven in diversiteit stelt. Het gaat daarbij niet om abstracties, maar om waarden die hun beslag krijgen in omgangsvormen, in leefregels, in de doelen en manier van werken van organisaties, zoals bedrijven, scholen, gezinnen, openbaar bestuur enz. Dat impliceert ook dat mensen aangesproken worden op hun gedrag, verantwoordelijk zijn voor hun handelingen, en er vanuit kunnen gaan dat dit gelijk geldt voor ieder ander; dat mensen de ruimte krijgen om eigen én maatschappelijke verantwoordelijkheden waar te maken. Waar de identificatie met die kernwaarden en de concretisering daarvan in het dagelijks leven ontbreekt, heeft dat ook gevolgen voor de participatie en samenhang in de samenleving.

Samenhang is in eerste instantie een zaak van burgers onderling. Dat laat onverlet dat de overheid dit door voorzieningen, prikkels en soms door normen kan ondersteunen, bijvoorbeeld via onderwijs. Essentie van burgerschap is dat het om een gevoel van verantwoordelijkheid voor de samenleving en de oplossing van collectieve vraagstukken betreft, niet het naleven van wettelijke verplichtingen. Het kabinet kan hier aan bijdragen door mensen en maatschappelijke organisaties, onder andere ook de kerken, hierop aan te spreken. Waar gedrag van burgers de grondslagen van het samenleven in het gedrang brengt en niet meer kan worden volstaan met een beroep op hun verantwoordelijkheid, kan er behoefte zijn aan wettelijke voorschriften. De rechtsstaat dient in gelijke mate veiligheid en rechtszekerheid te bieden aan burgers; dat vormt het fundament voor interactie tussen zowel burger en overheid als burgers onderling. De overheid zal de wet handhaven wanneer de grenzen van de rechtsstaat worden overschreden.

In de huidige tijd dient de zorg van de staat echter verder te gaan. In een wereld van onderling betrekkelijk afgesloten nationale staten zoals vroeger het geval, zal de overheid binnenslands een hoge mate van relativiteit en neutraliteit in acht nemen met betrekking tot opvattingen en maatschappelijk gedrag, en tegelijk naar buiten selectief nationale belangen en opvattingen behartigen en beschermen. In een wereld zoals de tegenwoordige, waarin binnenland en buitenwereld in toenemende mate verweven zijn, zal de overheid ook binnenslands stelling moeten nemen voor de belangen van samenleven en de waarden waar dit op berust. De overheid zal burgers moeten confronteren met gedrag dat in strijd is met de opvattingen over cohesie en burgerschap, en dit zo nodig met wettelijke verplichtingen moeten versterken.

In het bijzonder vormen uitsluiting en discriminatie bedreigingen voor het vertrouwen in en de betrokkenheid bij de samenleving. Discriminatie raakt mensen in hart en staat betrokkenheid bij de samenleving in de weg. In een democratische rechtsstaat moet worden opgekomen voor ieders menselijke waardigheid, zonder onderscheid des persoons. Elke discriminatoire handeling of bejegening dient met kracht te worden bestreden. Het kabinet blijft daarom strijden voor de bescherming van het gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 1 van onze Grondwet en komt met een aangevuld actieprogramma bestrijding discriminatie.

Uitsluiting en discriminatie zijn tegelijk belangrijke ingrediënten voor maatschappelijk onbehagen. Dat kan met zich meebrengen dat de wetgever op dat terrein normerend optreedt. Dit doet zich naar het oordeel van het kabinet met name voor met betrekking tot het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Een samenleving als de Nederlandse berust op de openheid van het

onderling maatschappelijk verkeer; wie zich daaraan ontrekt door zijn identiteit in het openbaar verkeer te verhullen, behoudens bijzondere situaties zoals carnaval of een schaatswedstrijd, roept gevoelens van onveiligheid en agressie op omdat het betrokkenheid en de communicatie tussen burgers in de weg staat. Het gaat daarbij om beginselen van publieke orde die zo nodig wettelijke bescherming behoeven als ze niet langer vanzelfsprekend zijn. Een vergelijkbaar beginsel van publieke orde is het uitgangspunt dat we in Nederland niet discrimineren naar etnische afkomst, nationaliteit, godsdienst of andere gronden die de gelijkwaardigheid van mensen aantasten.

- Het kabinet komt met een wetsvoorstel komen om gelaatsbedekkende kleding in de openbare ruimte te verbieden. Het streven is de wet per 1 januari 2013 in werking te laten treden.
- Het kabinet identificeert die elementen in het actieprogramma bestrijding discriminatie die verbetering, dan wel aanscherping behoeven (Kamerstukken II, 2010-2011, 32123 VII, nr. 74). De uitkomsten van het Algemeen Overleg over antisemitisme op 2 februari jl. worden hierin betrokken.

5.3 Versterking en verruiming betrokken burgerschap

Het kabinet zet de komende jaren in op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Oogmerk is een trendbreuk in de maatschappelijke ontwikkeling waarbij in de afgelopen decennia in het kader van de verzorgingsstaat de burger, professionals en maatschappelijke organisaties steeds meer verantwoordelijkheden uit handen zijn genomen, om door overheidsdiensten te worden uitgevoerd en te worden behartigd. Die ontwikkeling loopt in de huidige tijd op tegen de grenzen van middelen en menskracht waarover de overheid beschikt en in de voorzienbare toekomst kan beschikken. Ook los daarvan moet worden vastgesteld dat deze ontwikkeling er toe bijdraagt dat burgers steeds meer in de positie van consument en cliënt van publieke diensten en zorg worden gebracht, en steeds minder in de positie van betrokken en verantwoordelijk burger. Het draagt bij aan een klimaat waar voor de oplossing van ieder probleem naar de overheid wordt gekeken en creativiteit, betrokkenheid en oplossingsvermogen van mensen verloren gaat of zich slechts in kritiek op de overheid uit. Die situatie is niet houdbaar.

Tenminste drie verschillende beleidsterreinen van het kabinet komen samen op het punt van het versterken en verruimen van betrokken burgerschap, te weten: 1) het streven naar een compacte overheid, 2) mobiliseren van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers bij de inrichting en leefbaarheid van hun omgeving en 3) het zoeken naar behoud van kleinschalige betrokkenheid in processen van schaalvergrotting. Bij ieder van de beleidsontwikkelingen gaat het om een zoeken naar nieuwe vormen van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties voor hun omgeving die wezenlijk verder gaan dan de traditionele vormen van inspraak, horen en maatschappelijk debat. Bij het realiseren van een compacte overheid gaat het niet zozeer om de klassieke terugtred van de overheid als wel om het vinden van structuren en oplossingen waarbij algemene belangen en publieke taken kunnen worden gerealiseerd, zonder inschakeling van ambtelijke diensten en bestuurlijke besluitvorming. Bij het mobiliseren van burgers en maatschappelijke organisaties gaat het om vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte. Daarbij zal ook gekeken worden naar de bruikbaarheid van voorbeelden uit onder meer het Verenigd Koninkrijk, zoals de parish councils, voor de Nederlandse situatie. In het bijzonder kan gewezen worden op de plannen van de regering Cameron voor wat heet een Big Society in welke kader een 'Localism Bill' wordt voorbereid.

Nederlanders hebben reeds een grote betrokkenheid bij het aanpakken van vraagstukken in hun omgeving. Velen zijn maatschappelijk actief, bijvoorbeeld in verenigingen, stichtingen en religieuze organisaties. Ervaringen in buurten in verschillende steden laten zien dat veel bewoners heel wel in staat zijn om op eigen kracht verbeteringen in hun directe omgeving te realiseren. Zij weten wat er speelt in hun omgeving en willen er ook aan bijdragen. Wat dit betekent voor beleid en optreden van overheden, wordt vaak nog onvoldoende gerealiseerd. De opstelling van bestuurders, ambtenaren en lokale professionals die de bewoners faciliteren of met hen samenwerken is hierin essentieel. De uitdaging voor bestuurders, ambtenaren en professionals is om burgers in staat te stellen om verantwoordelijkheid en initiatief te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor situaties waarbij de afstand tussen gemeente en burger wordt vergroot als gevolg van wijzigingen in het bestuurlijke stelsel zoals herindelingen en processen van schaalvergrotting. Het vereist effectieve

terugtred en de aanvaarding van de uitkomst van de besluitvorming door betrokkenen, ook wanneer men vreest dat verkeerde keuzen worden gemaakt. De overheid dient zich te beperken tot wat haar taak is: zorg voor de publieke zaak, onderwijs, veiligheid en openbare orde, maar zal voor het overige meer vertrouwen moeten geven en verantwoordelijkheden laten aan betrokken burgers. Het belang van vrijwilligers wordt erkend door het kabinet. Het kabinet ondersteunt en faciliteert vrijwilligerswerk door scholing en coaching en via fiscale regelgeving (vrijwilligersaftrek).

Binnenkort rapporteert de visitatiecommissie Wijkenaanpak. De eindrapportage zal mogelijk belangrijke aangrijppingspunten bevatten voor een agenda voor hedendaags burgerschap. Het gaat daarbij primair om een verzamelagenda. Deze zal vooral gevuld moeten worden met projecten, voornemens en afspraken van gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers.²⁴ Ook geloofsinstellingen kunnen een waardevolle bijdrage leveren. De ervaringen uit de wikenaanpak en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning worden benut bij deze agenda.

- De Kamer wordt voor de zomer geïnformeerd over de gezamenlijke agenda voor hedendaags burgerschap. Deze agenda wordt met gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers opgesteld.
- In samenwerking met gemeenten zal bekijken worden of er mogelijkheden zijn de betrokkenheid van burgers bij de planvorming over en uitvoering van de aanpak van hun woon- en leefomgeving te vergroten.
- Het Rijk zal gemeenten faciliteren en stimuleren om de vergrote financiële zeggenschap van bewoners, onder andere via bewonersbudgetten, te borgen.
- Onderzoek wordt verricht naar bredere toepassingsmogelijkheden van het concept van 'Eigen Kracht Centrales' waarin bewoners gezamenlijk een plan van aanpak maken voor de toekomst van hun wijk. Tevens onderzoekt het kabinet welke juridische instrumenten de zeggenschap van burgers in hun leefomgeving kunnen vergroten.

6 Slot

Het integratiebeleid komt in een nieuwe fase en het kabinet wil een koers volgen op basis van wat bindt. Een sociaal stabiele samenleving staat daarbij voorop: een samenleving waarin mensen in vrijheid en verantwoordelijkheid kunnen samenleven en waarin niet de afkomst, maar de toekomst telt. Het kabinet gaat daarbij voort in een verandering, waarvan de eerdere stappen al in vorige perioden zijn gezet. De kernbegrippen zijn burgerschap, betrokkenheid en zelfredzaamheid. Het gaat erom dat elke burger zijn steentje bijdraagt aan de Nederlandse samenleving door verantwoordelijkheid te nemen voor zijn eigen bestaan, voor zijn omgeving en de samenleving als geheel. Door inburgering moeten mensen die zich hier duurzaam willen en mogen vestigen hun plaats in de Nederlandse samenleving kunnen innemen. Degenen die zich vestigen zullen zelf een grote eigen verantwoordelijkheid moeten nemen in dat proces. Het kabinet draagt hiermee bij aan een Nederlandse samenleving die een ieder die zich hier duurzaam vestigt tot zijn thuis kan maken door er actief aan deel te nemen. Met deze koerswijziging bevestigt het kabinet de maatschappelijke norm dat zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid vooropstaan, dat de historisch-culturele basis van Nederland en de kernwaarden van de rechtsstaat het kader vormen voor integratie en dat het versterken van binding en sociale cohesie behulpzaam kunnen zijn bij integratie.

²⁴ Zie Leefbaarheidsbrief, 28 januari 2011, Kamerstukken II, 2010-2011, 30995, nr. 87.

Vergaderjaar 2010–2011

31 490

Vernieuwing van de rijkspolitiek

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2011

Met deze brief bied ik u namens het kabinet het uitvoeringsprogramma compacte rijkspolitiek aan. Dit is de eerste stap op weg naar de totstandkoming van de afspraak uit het regeerakkoord om te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. Een overheid die minder belastinggeld kost, die met minder ambtenaren en bestuurders toe kan en die zich richt op haar kerntaken.

Een compacte overheid is om verschillende redenen nodig. Ten eerste heeft de economische crisis de financiële situatie van de overheid sterk verslechterd. Daarom is het noodzakelijk om maatregelen te treffen om de overheidsuitgaven te beperken. Ten tweede speelt op de wat langere termijn mee dat de omvang van de beroepsbevolking zal afnemen. Het is daarom nodig dat de overheid een kleiner beslag op de beschikbare arbeidscapaciteit gaat leggen. In de derde plaats is er een overheid nodig die ruimte schept voor maatschappelijke dynamiek en die ondersteuning biedt aan verantwoordelijkheid en zelfoplossend vermogen. Een overheid die bovendien het vermogen heeft om flexibel en wendbaar te voldoen aan wisselende eisen en veranderende omstandigheden. Bij dit alles staat voor mij voorop dat de kwaliteit van de dienstverlening overeind blijft.

In het regeerakkoord is besloten tot een ombuiging van 6,14 miljard euro in 2015 en 6,56 miljard euro structureel voor een kleinere overheid. Dit is een forse bezuinigingsoperatie, die bovenop de nog lopende bezuinigingen van het vorige kabinet komt.

Het realiseren van bovengenoemde ambitie voor een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid vraagt om een bredere heroriëntatie van het functioneren van de overheid en de taken van de overheid. Dit raakt alle overheidslagen: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het uitvoeringsprogramma compacte rijkspolitiek richt zich op de opgave voor de rijksoverheid. Het programma geeft tevens uitvoering aan de moties die tijdens het wetgevingsoverleg van 15 november 2010 en bij de

begrotingsbehandeling van BZK op 2 december 2010 over de rijkspolitiek zijn ingediend door de leden Schouw c.s. (32 500 VII, nr. 32) en Heijnen (32 500 VII, nr. 16).

Het uitvoeringsprogramma compacte rijkspolitiek kent drie programmalijnen:

1. *De verdere opbouw van een riksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering;*
2. *Een concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering bij de kerndepartementen;*
3. *clustering van uitvoerings- en toezichtsorganisaties*

De eerste programmalijn voorziet in de inrichting van een riksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering. Om maximale efficiencywinst te bereiken zal de gehele rijkspolitiek – op basis van een onderbouwde businesscase – van deze voorzieningen gebruik moeten maken. Bij de inrichting van de voorzieningen wordt rekening gehouden met de overeenkomsten en verschillen in behoeften tussen de beleidskernen en de uitvoerende organisaties. Dit zijn enkele projecten die binnen deze programmalijn worden uitgevoerd:

- het aantal datacenters van de rijksoverheid wordt drastisch teruggebracht van meer dan 60 naar 4 à 5
- er komt één administratieve werkgever voor de rijkspolitiek i.p.v. de huidige situatie waar elk departement afzonderlijk werkgever is
- de diverse aanwezige kantorenlocaties worden gebundeld in rijkskantorenlocaties

Binnen de tweede programmalijn wordt verder gewerkt aan de concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering voor de kerndepartementen. Conform het regeerakkoord zullen alle ministeries hieraan deelnemen. Te denk valt aan:

- er komt één facilitair dienstverlener voor alle kantoren in Den Haag, bij voorbeeld voor schoonmaak en catering
- er komt één ICT-dienstverlener voor alle kerndepartementen

De derde programmalijn maakt werk van clustering van uitvoerings- en toezichtsorganisaties. Dit wordt bereikt door onderzoek naar vergaande samenwerking in clusters van organisaties met vergelijkbare processen of doelgroepen, uiteraard onder waarborg van continuïteit van het primair proces. Op deze wijze worden bestaande dubbelingen tussen organisaties weggenomen. Het leidt tot kostenreductie én tot een meer integrale dienstverlening. Voorbeelden van projecten zijn:

- clustering van de uitvoering van incasso's door de rijksoverheid
- clustering van de backoffice van subsidieverleners van de rijksoverheid
- clustering van de uitvoerende taken op het terrein van de inkomenondersteuning aan burgers door uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid als het UVW, SVB en DUO
- clustering van de riksinspecties die toezicht houden op de fysieke veiligheid van bedrijven

Het uitvoeringsprogramma compacte rijkspolitiek draagt bij aan de invulling van de bezuinigingen op de departementen. De met dit programma gerealiseerde netto-besparingen komen dus ten goede aan de departementale begrotingen, waarop de (meerjarige) kortingen reeds hebben plaatsgevonden.

Over de voortgang van de uitvoering van de projecten van het uitvoeringsprogramma compacte rijkspolitiek zal ik u jaarlijks rapporteren in het bedrijfsvoeringsjaarverslag.

Het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst is een eerste stap op weg naar een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid.

Voor de uitwerking van de kabinetsoornemens voor de andere bestuurslagen, zoals provincies, gemeenten en waterschappen, zal ik binnenkort met nadere voorstellen komen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

COMPACTE RIJKSDIENST: UITVOERINGSPROGRAMMA

1. Inleiding: compacte rijkdsdienst als onderdeel van compacte overheid

In het regeerakkoord is onder de aanduiding «kleinere overheid» een ombuiging opgenomen van 6,14 miljard euro in 2015 en 6,56 miljard euro structureel. Het realiseren van deze ambitie vraagt om een compacte overheid. Dit raakt alle overheidslagen: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit uitvoeringsprogramma gaat in op het onderdeel compacte rijkdsdienst. Het is kaderstellend bij het opstellen van de departementale plannen van aanpak voor de invulling van de taakstelling. De met dit programma gerealiseerde netto-besparingen komen volledig ten goede aan de departementen die immers op hun begroting gekort zijn.

2. Voortbouwen op programma vernieuwing rijkdsdienst

Het kabinet bouwt met dit uitvoeringsprogramma voort op de fundamenteen die zijn gelegd met het Programma Vernieuwing Rijkdsdienst, dat uitvoering heeft gegeven aan de nota Vernieuwing Rijkdsdienst. In het kader van dit programma is sinds 2007 rijkspbreed gewerkt aan een kleinere en een betere overheid.

In de sfeer van de bedrijfsvoering van de rijkdsdienst is in het kader van het Programma Vernieuwing Rijkdsdienst een aantal belangrijke stappen gezet op weg naar een flexibele en efficiënte rijkdsdienst. Te noemen zijn de besluiten inzake het functiegebouw dat daardoor drastisch versimpeld kan worden; het nieuwe huisvestingsplan voor de kernde部分menten, die allen op maximaal tien minuten lopen van elkaar komen; en de totstandkoming van een digitale werkplek. In combinatie met bijvoorbeeld de rijkspas en het uniforme logo is op dit terrein sprake van grote stappen op weg naar een flexibele en efficiënte rijkdsdienst.

De beleidsvoornemens in dit uitvoeringsprogramma geven verdere uitvoering aan genoemde projecten en bouwen voort op de geboekte resultaten. Ter afronding van de programmatische monitoring en aansturing van het Programma Vernieuwing Rijkdsdienst zal het kabinet in februari 2011 nog één maal een afrondende rapportage versturen aan de Kamer. Inzake de voortgang van de personele taakstelling, waarvan het grootste deel in 2010 en 2011 zal moeten worden opgeleverd, zal conform toezegging aan de Kamer in het voorjaar van 2011 en het voorjaar van 2012 worden gerapporteerd.

3. Aanpak en richting voor de komende kabinetsperiode

Een verdere stroomlijning van de ondersteunende bedrijfsvoering en een ontdubbeling van de uitvoering en het toezicht bieden de ministeries perspectief bij het ontwikkelen van hun departementale plannen voor het invullen van hun taakstelling. De in het rapport van de heroverweging bedrijfsvoering «Niet schaven, maar sturen» genoemde voorbeelden en de doorrekening van de daarin opgenomen varianten tonen dat aan. Samen optrekken bij de verdere stroomlijning van de bedrijfsvoering en het ontdubbelen van de uitvoering en het toezicht heeft het voordeel van het gezamenlijk boeken van efficiencywinst, waarvan de effecten vervolgens ook zichtbaar worden op de departementale begrotingen. Deze rijkspbrede benadering heeft bovendien als pluspunt dat (inter)departementale herindeling in de toekomst met aanzienlijk minder ophef, frictie en kosten gepaard kan gaan. Door beleid, uitvoering en toezicht te «ontzorgen» en overlap in de uitvoering weg te halen, kunnen deze taken

gemakkelijker worden toegesneden op de eisen van de toekomst en kan de klant – het primaire proces – beter bediend worden. Tegelijkertijd kan de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren. Een dergelijke aanpak langs de lijnen van de gezamenlijkheid kent daarmee niet alleen financiële drijfveren.

Voor de verdere stappen die in de komende jaren op het terrein van de bedrijfsvoering gezet moeten worden om dit perspectief te realiseren is het zinvol te onderscheiden tussen drie terreinen van aanpak:

2. *De verdere opbouw van een riksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering;*
3. *Een concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering bij de kerndepartementen;*
4. *Ontdubbeling van uitvoerings- en toezichtsorganisaties*

In de eerste plaats zal de rijksoverheid aangesloten moeten worden op een riksbrede infrastructuur voor de ondersteunende bedrijfsvoering. Om maximale efficiencywinst te bereiken zal de gehele rijksoverheid – op basis van een onderbouwde businesscase – van deze voorzieningen gebruik moeten maken. Bij de inrichting van de voorzieningen wordt rekening gehouden met de overeenkomsten en verschillen in behoeften tussen de beleidskernen en de uitvoerende organisaties. Belemmeringen voor zelfstandige bestuursorganen om deel te nemen aan de riksbrede infrastructuur (bijvoorbeeld EU regelgeving inzake oneerlijke concurrentie) dienen weggenomen te worden.

In de tweede plaats is een voortgaande concentratie van de ondersteunende bedrijfsvoering voor de Haagse kernen van de ministeries nodig. Conform het regeerakkoord zullen alle ministeries hieraan deelnemen. Ten derde zullen in de sfeer van de uitvoering en het toezicht (met inbegrip van de zelfstandige bestuursorganen gaat het om ongeveer 150 000 fte) dubbelingen in de organisatie moeten worden weggenomen. Dit is mogelijk door vergaande samenwerking in clusters van organisaties met vergelijkbare processen of doelgroepen, uiteraard onder waarborg van continuïteit van het primair proces. Ook dit leidt tot kostenreductie én tot een meer integrale dienstverlening.

Bijzondere aandacht vergt bij deze aanpak de ministeriële verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers voor de inhoudelijke beleids terreinen. Een evenwichtig stelsel van afspraken en bevoegdheden ten aanzien van de uitoefening van taken zal waarborgen dat in situaties waarin op politiek niveau extra aandacht voor bepaalde feiten of omstandigheden wordt gevraagd, deze politieke verantwoordelijkheid ook in de praktijk waargemaakt kan worden.

De ambities op de hiervoor genoemde drie terreinen worden in dit programma voor deze kabinetperiode verder geconcretiseerd. De uitvoering van dit programma krijgt de komende periode prioriteit. De voornemens uit het programma zullen ook een basis vormen voor de verdere ontwikkeling van de verschillende plannen voor de organisatie van de ministeries in deze kabinetperiode. Om de relatie tussen de riksbrede aanpak en de ontwikkeling van de ministeries te borgen zal de nodige afstemming plaatsvinden. Deze afstemming heeft zijn grondslag in een nieuw Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksoverheid 2011 (Staatsblad 2011, 18). Daarin is ook opgenomen dat de riksbrede verantwoording over de bedrijfsvoering zal plaatsvinden in een bedrijfsvoeringsjaarverslag. Dat komt in de plaats van verschillende afzonderlijke voortgangsrapportages.

4. Contouren van aanpak

4.1. Rijksbrede¹ infrastructuur bedrijfsvoering

Ambitie: De rijksoverheid werkt verder aan de uitbouw van een gestandaardiseerde rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering.

Waarom: Efficiëntere organisatie van het Rijk door het benutten van schaalvoordelen;

Als Rijk met één gezicht naar buiten optreden en minder verkokerde dienstverlening aan burgers;

Betere samenwerking tussen organisaties binnen het Rijk;

Flexibeler kunnen inspelen op veranderende maatschappelijke en politieke omstandigheden.

Hoe: Normstelling, harmonisatie en standaardisatie van processen;

Ontdubbeling van gelijksoortige processen door bundeling in shared services (rijksbreed en/of rond grote uitvoeringsorganisaties) of outsourcing; besluitvorming op basis van businesscases;

Versobering van bedrijfsvoeringsvoorzieningen; bijv. huisvestingsnormen

Wat: Starten niet vanaf nul: P-Direkt², CAO Rijk, Huisvestingsstelsel, Eén Logo

Veel wordt al gerealiseerd: Digitale Werkplek Rijk, Rijkspas, Doc-Direkt³

Nieuwe impulsen: Infrastructuur datacenters, harmonisatie ICT beveiligingsbeleid, excellente ondersteuning inkoop, regionale facilitaire organisaties, geconcentreerde huisvesting rijksdienst.

In de komende kabinetsperiode wordt de rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering uitgebouwd. Voor de grote uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, Rijkswaterstaat, Dienst Justitiële Instellingen) is aangegeven op welke wijze zij meedoen aan de rijksbrede infrastructuur en/of waar hun shared service organisatie rijksbreed diensten kan gaan leveren. Dit kan dan leiden tot twee of drie Shared Service Organisaties die rijksbreed een voorziening aanbieden. Zo wordt optimaal geprofiteerd van de voorzieningen die er al zijn, kan de juiste schaalgrootte worden gekozen en houden de organisaties elkaar scherp. Het kabinet zet in op de beleidslijn dat de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) op termijn gebruik gaan maken van de rijksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Het heeft de voorkeur van het kabinet dat de ZBO's zich aansluiten bij de infrastructuur op basis van een positieve business case. Er wordt een onderzoek gestart naar de vraag hoe deelname van de ZBO's aan de dienstverlening mogelijk kan worden gemaakt in het licht van de geldende aanbestedings- en mededingingsregels. Het staat ZBO's in ieder geval vrij om aan te sluiten bij de rijksbrede standaarden.

Om de rijksbrede infrastructuur bedrijfsvoering te kunnen realiseren worden 5 projecten gestart:

Project 1: Eén (administratieve) werkgever rijk

Project 2: Bundeling dienstverlening Personeel en Organisatie (P&O) in shared services

Project 3: Concentratie rijkskantorenlocaties (huisvesting en facilitaire dienstverlening)

Project 4: ICT infrastructuur

Project 5: Vermindering rijksinkooppunten en vraagbundeling

Project 1 heeft als doel om het rijk (exclusief defensie, politie en rechterlijke macht vanwege de eigen CAO) administratief als één werkgever in te richten. Departementale afwijking van arbeidsvooraardelijke regelgeving ingegeven door de eigenheid van de uitvoerende en/of handhavende

¹ Gezien het specifieke karakter van de krijgsmachtonderdelen zal per business case worden bezien of deelname van Defensie meerwaarde oplevert. Ook de aparte arbeidsvooraardensector van Defensie speelt hierbij een rol. Dit laatste geldt eveneens voor politie, rechterlijke macht en Openbaar Ministerie.

² P-direkt is een gemeenschappelijk voorziening voor ministeries op het gebied van geautomatiseerde afhandeling van personele processen.

³ Doc-Direkt is een gemeenschappelijke voorziening voor de documentaire informatieverzorging van de rijksoverheid.

diensten krijgt dan vorm binnen rijksbrede kaders. Overstappen tussen ministeries verlopen in administratieve zin hetzelfde als een overstap binnen één ministerie. Het project kent na een voorbereidingsfase van enkele maanden een geraamde doorlooptijd van twee jaar.

Project 2 heeft als doel om alle P&O-dienstverlening (excl. P-direkt en de 1^e lijnsadviesering) ten behoeve van in Nederland werkzame rijksambtenaren (sectoren waarop het Algemeen Rijksambtenarenreglement van toepassing is) in 2012 te bundelen in een beperkt aantal shared service centra: de shared service centra van organisaties als Dienst Justitiële Instellingen, Rijkswaterstaat, de Belastingdienst en het Expertisecentrum Personeel & Organisatie (EC P&O) van de Werkmaatschappij. Alle rijksdiensten nemen expertisetaken af bij één van deze organisaties. De kerndepartementen inclusief de nauw verbonden uitvoeringsorganisaties doen dit bij EC P&O. De shared service centra werken met één producten- en diensten catalogus, één tariefstructuur en één kwaliteits-systeem. Hierdoor zijn producten en diensten onderling vergelijkbaar op kosten en kwaliteit. Inkoop van dienstverlening op het terrein van personeel en organisatie bij marktpartijen verloopt via één van deze shared service centra (categoriemanagement). Alle kerndepartementen en Rijksdiensten dragen de betreffende onderdelen over naar één van deze shared service organisaties en bouwen hun interne dienstverlening af, voor zover die niet wordt overgedragen.

Project 3 betreft de concentratie van rijkskantorenlocaties. Op basis van een lopende evaluatie van het huisvestingstelsel zal in 2011 een voorstel worden gedaan tot aanpassing van het rijkshuisvestingsstelsel waarbij onder meer de bovendepartementale vraagbundeling geborgd zal worden. Er komen riksconcentratielocaties. Per concentratielocatie zal een meerjarig pad van concentreren worden geschat dat richtinggevend zal zijn voor departementale huisvesting, renovatie en investeringen voor de betreffende concentratielocatie. Huisvesting kan daarbij niet los worden gezien van facilitaire dienstverlening ten aanzien van de werkplekken en van generieke voorzieningen als vergader- en conferentieruimten, bibliotheekvoorzieningen, archief en depot en inrichting van de fysieke beveiliging. Als gevolg van de bovendepartementale vraagbundeling voor huisvesting en de daaruit voorkomende gemeenschappelijke huisvesting kunnen deze functies per (cluster van) gebouwen worden ingericht en niet meer per organisatie. Dit geldt ook voor de facilitaire dienstverlening. Het project levert spelregels op over de wijze waarop in de rijkskantorenlocaties wordt omgegaan met vraagbundeling, leegstandsmanagement en al of niet afwijkende voorzieningen. Er ontstaan eenduidige normen voor de huisvesting, fysieke beveiliging, facilitaire dienstverlening en de inrichting en gebruik van generieke voorzieningen en duidelijkheid over welke organisatie de facilitaire dienstverlening per rijkskantorenlocatie verzorgt. Voor het facilitaire domein dient een rijksbrede producten en dienstencatalogus te worden vastgesteld en normen voor een uniform Facilitair Management Informationsysteem. Ten aanzien van de facilitaire dienstverlening in de Haagse regio loopt al een ontwikkeling om te komen tot één facilitaire dienstverlener. Voor de nieuw aan te wijzen concentratielocaties zal samen met de grote uitvoerende diensten vastgesteld worden welke uitvoerende dienst welke concentratielocaties verzorgt. Dienstverlening zal op basis van integrale kostprijs plaatsvinden. Het ministerie van Defensie is betrokken bij deze opdracht voor zover het gaat om kantoorgebouwen buiten kazernelocaties. Verder vallen de gebouwen van de politie en de rechterlijke macht buiten deze opdracht. Bij de uitvoering van de opdracht wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop wordt omgegaan met eventuele regionale effecten op de werkgelegenheid. Er zal in het kader van dit project onderzoek worden gedaan naar de haalbaarheid van de

ambitie om de huisvestingsnorm verder te verlagen naar 0,7 werkplek per fte (fulltime-equivalent).

Project 4 gaat over de ICT infrastructuur. De ICT van de rijkspolitie is nog altijd verbrokkeld. Op het niveau van de werkplekinrichting leidt het lopende project Digitale Werkomgeving Rijk tot standaardisatie. Er bestaan nog grote verschillen tussen de ministeries ten aanzien van het omgaan met ICT beveiliging en toegang tot gegevens, het aanschaffen van software, de digitalisering van de papierstroom, identitymanagement, het inrichten en gebruiken van datacenters en de wijze waarop daarover wordt besloten. Met de aanwijzing van departementale Chief Information Officers is in 2009 een grote stap gezet richting bovendepartementale sturing op ICT. Er liggen plannen om het aantal datacenters van de rijkspolitie terug te brengen van 64 naar 4 à 5 datacenters. De business-case die hiervoor is opgesteld laat een besparingspotentieel zien. Gemeenschappelijk applicatiegebruik onder de noemer van «overheids cloudcomputing» maakt het mogelijk om redundante aankoop van software te voorkomen. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenschappelijk software- en hardwaregebruik de norm is. Hierbij dient evenwel onderkend te worden dat uitvoerende en handhavende organisaties specifieke ICT behoeften hebben. Wel kan gezocht worden naar gemeenschappelijke ICT oplossingen voor gelijksoortige werkprocessen over departementsgrenzen heen. Het project heeft als doelen om op korte termijn met voorstellen te komen t.a.v. de versterking van de departementale Chief Information Officer functie zodat de sturing op de departementale ICT wordt verstevigd; het aantal datacenters in de rijkspolitie te doen krimpen van 64 naar 4 à 5 op basis van de al opgestelde businesscase. Ministeries dragen hun ICT datacenters over aan deze gemeenschappelijke datacenters. Ook het ministerie van Defensie zal hierbij in beschouwing worden genomen. Dit onderdeel heeft een doorlooptijd van vier jaar; de inrichting van één ICT beveiligingfunctie voor de rijkspolitie die uitvoering geeft aan het geharmoniseerde ICT beveiligingsbeleid, waarbinnen verscheidene beveiligingsniveaus mogelijk zijn (inclusief eisen NATO). De minister van VenJ is verantwoordelijk voor de inrichting van de adequate ICT-beveiligingsorganisatie. Het kader hiervoor wordt nog in 2011 door de minister van BZK vastgesteld.

Project 5 behelst het verminderen van riksinkooppunten en vraagbundeling. De rijkspolitie als geheel koopt jaarlijks voor ruim 10 miljard euro in bij ruim 68 000 leveranciers. Daarvan betreft ruim de helft inkoopuitgaven die de bedrijfsvoering betreffen. De rijkspolitie is daarmee een van de grootste inkopers in Nederland. De rijkspolitie koopt op alle denkbare (deel)markten in en heeft dus kennis van alle deelmarkten. Iets minder dan de helft van het inkoopbedrag is beleidsgerelateerd: vaccins ten behoeve van de Mexicaanse griep, bruggen en wegen, vliegtuigen, etc. Beleidsgerelateerde inkoop die specifiek is voor één departement is als zodanig geen onderdeel van dit project. Maar voor andere diensten en producten, evenals voor de totstandkoming van gemeenschappelijke kaders voor inkoopprocessen, is verdergaande riksbrede samenwerking wenselijk. De inkoop door het rijk vindt in de huidige situatie plaats via meer dan 350 inkooppunten. Onder de noemer van categoriemanagement (Riksbreed inkopen voor één categorie van producten, bijvoorbeeld energie of kantoormeubilair) wordt gewerkt aan het harmoniseren van de vraag richting de markt en het optimaliseren van de inkoop vanuit rijksperspectief. Ongeveer 30% van de generieke riksinkoop vindt momenteel plaats via categoriemanagement. Nog niet alle ministeries doen volwaardig mee aan de bestaande productcategorieën en er is nog een aantal productcategorieën waar nog geen categoriemanagement voor bestaat.

In de heroverweging zijn voorstellen gedaan voor een andere inrichting van de inkoopfunctie binnen het rijk. Het project heeft als doel om het aantal inkooppunten in de rijksoverheid terug te brengen. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten bij bestaande inkooporganisaties waar al kracht zit. Per inkooppunt worden de kennis en deskundigheid geborgd en gegarandeerd dat deze kennis op adequaat niveau is om te voldoen aan de inkoopvereiste. Verder beoogt het project het aantal productcategorieën met categoriemanagement uit te bouwen. Daarbij wordt ervoor zorg gedragen dat alle inkooppunten hoogwaardige ondersteuning hebben met Electronisch Bestellen en Factureren, TenderNed¹ en digitale marktplaats, en dat deze veranderingen bijdragen aan de verdere harmonisering van inkoop- en aanbestedingsprocessen. Randvoorwaarde is dat alle ministeries onvoorwaardelijk meedoen aan alle categorieën en aan EBF, TenderNed en digitale marktplaats. In dit project wordt ook het ministerie van Defensie in de beschouwing betrokken. Daarnaast zullen voorstellen worden gedaan voor de taak, verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de riks Chief Procurement Officer (CPO) en de departementale CPO's (Centrale Directeuren Inkoop). In de eerste helft van 2011 vindt een aanwijzing plaats van de departementale onderdelen die een inkooppunt vormen (enkele tientallen). Daarna start de overdracht van mensen en middelen naar de aangewezen inkooppunten met een doorlooptijd van circa 2 jaar. Ook in 2011 vindt besluitvorming over kwaliteitsvereisten van de inkooppunten plaats en wordt TenderNed geïmplementeerd onder verantwoordelijkheid van de minister van EL&I. Electronisch Bestellen en Factureren wordt uiterlijk begin 2014 riksbreed geïmplementeerd.

4.2. Concentratie bedrijfsvoering Haagse kerndepartementen²

Ambitie: De bedrijfsvoering van de kerndepartementen concentreren in shared services.

Waarom: Vermindert ambtelijke drukte en coördinatielasten; Levert een efficiencywinst op;

Levert een bijdrage aan de flexibilisering van de beleidsorganisatie;

Hoe: Organisatorische bundeling van bedrijfsvoeringstaken; Naar een directe staf-lijnverhouding tussen de geconcentreerde staf (werkend op lokatie) en de departementale lijnorganisatie;

Bij oprichting riksbrede SSO overdracht van de betrokken departementale stafeenheden van de kerndepartementen met instandhouding van een verbindingenfunctie;

Wat: Starten niet vanaf nul: er zijn al Expertisecentra op het terrein van Personeel en Organisatie, voor het facilitair management en voor ICT;

Nieuwe impulsen: één facilitaire organisatie voor de Haagse kernen; één beveiligingsorganisatie voor de Haagse gebouwen; één ICT werkplekbeheerder voor de Haagse werkplekken.

De bedrijfsvoering van de kerndepartementen is conform het regeeraakkoord toe aan een volgende stap. Ambitie is om de Haagse kernen te bedienen door shared service organisaties die voor alle ministeries werken. Uiteraard blijven de centrale stafdiensten hun dienstverlening «op locatie» verzorgen, maar met een directe relatie tussen de centrale staf en het primaire proces. De bijdrage hiervan aan de financiële taakstelling staat in relatie tot de (beperkte) omvang van de Haagse kernen en wordt indicatief ingeschat op 40 miljoen euro. Concentratie leidt bovendien tot substantiële vermindering van ambtelijke drukte en coördinatie en is randvoorwaardelijk voor de verdere flexibilisering van de organisatie.

¹ TenderNed is een systeem voor electronisch aanbesteden in Nederland.

² Wegens de verticale integratie met de krijgsmachtonderdelen heeft deze concentratie van de bedrijfsvoering geen betrekking op het kerndepartement van Defensie.

Om de concentratie van de bedrijfsvoering voor de Haagse kerndepartementen te realiseren worden vier projecten uitgevoerd:

- Project 6: Eén facilitair dienstverlener Haagse kantoren inclusief gebouwgebonden beveiliging
- Project 7: Eén ICT aanbieder beleidskern + nauwverbonden uitvoeringsorganisaties
- Project 8: Inrichten Haagse inkoopfunctie
- Project 9: Eén verlener van ondersteunende diensten voor de internationale functie van het Rijk

Bij elk van de projecten is de aanpak voortbouwen op al lopende concentratie processen. Aan elke toetreding van een ministerie dient een positieve businesscase ten grondslag te liggen.

Project 6 is de implementatie van project 3, maar dan in het Haagse. Op basis van het masterplan Den Haag is de bovendepartementale vraag naar rijkshuisvesting in de Haagse regio gerealiseerd. Naar aanleiding van de departementale herindeling wordt deze vraag nu geactualiseerd en begin 2011 zal hierover besluitvorming plaatsvinden. De uitwerking ten aanzien van de facilitaire dienstverlening en het gebouw-beveiligingsbeleid dient nog nader opgepakt te worden. Ten aanzien van de facilitaire dienstverlening is een proces gaande van geleidelijke concentratie. Per 1 januari 2011 zijn 4FM¹ en Fasam² ondergebracht in één FM-Holding. Het project levert voorstellen op voor de realisatie van één Haagse facilitaire dienstverlener op basis van de reeds ingezette ontwikkeling. Uiterlijk 1 januari 2012 vindt toetreding van OCW en VWS plaats. Rond deze datum vindt op basis van een business case besluitvorming plaats over toetreding van FIN, EL&I en AZ. Dit onderdeel heeft een doorlooptijd tot ten minste 2013. Ten aanzien van de gebouwbeveiliging voeren de ministeries nog een eigen beleid. Dat leidt ook tot praktische verschillen die niet terug te voeren zijn op verschil in risicodreiging of formele vereisten (zoals NATO vereisten). Harmonisatie is op dit terrein gewenst om in praktische zin verdergaande harmonisatie in toegangsbeleid te kunnen realiseren. Dit vraagt om een andere verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de gebouwbeveiliging. Dit gebeurt vanuit het uitgangspunt dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het gebouwgebonden beveiligingsbeleid alsmede de uitvoering daarvan voor alle departementale gebouwen in Den Haag.

Project 7 betreft één ICT dienstaanbieder voor de beleidskern en de nauwverbonden uitvoeringsorganisaties. In Den Haag werken ongeveer 27 000 rijksambtenaren. Over het algemeen hebben die een werkplek met ICT ondersteuning. Dit is een volume dat goed door één beherende ICT organisatie kan worden verzorgd zodat schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. Het proces van bundeling loopt al. De shared service organisatie ICT (SSO ICT) van I&M verzorgt al de ICT van SZW, VWS en de I&M beleidskern. BZK en Justitie hebben aangegeven toe te willen treden tot SSO ICT. Ervaringen hebben laten zien dat de kosten per werkplek aanmerkelijk zijn gedaald na toetreding tot SSO ICT. Ten tijde van het vorige kabinet hebben de toenmalige bewindspersonen van VenW en BZK afgesproken SSO ICT over te dragen aan BZK en SSO ICT rijksbreed te laten werken. Om te komen tot één Haagse ICT dienstverlener dienen ook de andere ministeries toe te treden tot SSO ICT. Voor zover uitvoerende onderdelen één-op-één verbonden zijn aan de beleidskern, of te klein zijn om hun eigen ICT tegen een marktconforme prijs te realiseren, zullen die ook deelnemen aan het SSO ICT. De departementale ICT regie organisaties worden vervangen door één gemeenschappelijke regieorganisatie voor de generieke werkplekvoorzieningen. Departementale ICT regie organisaties richten zich uitsluitend op de ICT van het primaire proces. Er

¹ 4FM is een samenwerkingsverband op facilitair terrein van I&M (VenW/VRON), SZW en BuZA.

² FASAM is een facilitaire samenwerkingsverband van BZK en VenJ.

komt uiteindelijk één Haagse ICT dienstverlener die een prijs per werkplek in rekening brengt die marktconform is blijkend uit een periodieke toetsing aan de marktprijs.

Project 8 is de implementatie van project 5 voor de Haagse kerndepartementen. Momenteel heeft elk ministerie in Den Haag z'n eigen inkoopfunctie. Voor specifiek Den Haag kan dit worden teruggebracht. Hier toe dienen de huidige inkoopafdelingen van de Haagse kerndepartementen in Den Haag gebundeld te worden in één of enkele inkooppunten. Vastgesteld dient te worden waar de inkoopfuncties vorm dienen te krijgen. Deze kunnen dan vervolgens worden ingericht op basis van standaardafspraken die in het kader van project 5 worden gemaakt en voor de hele rijkssdienst gelden. Voor inkoop buitenland wordt verwezen naar project 9. De bundeling van de inkoopafdelingen van de Haagse kerndepartementen is een eerste stap in de ontwikkeling. Gelijktijdig daaraan zal de vraag aan de orde komen waar categoriemanagement ondergebracht kan worden. Als volgende stap zal gekeken worden naar de bundeling van inkoopkracht die nu verspreid is over de vele uitvoeringsorganisatie en nagegaan worden hoe de inkoopkracht van deze organisaties gebundeld kan worden in één of meerdere inkoopuitvoeringscentra. Per 1 januari 2012 start de taakoverdracht van inkoopactiviteiten van ministeries naar de Haagse inkoopfuncties. Deze overdracht is per 1 januari 2013 afgerond.

Project 9 gaat over één verlener van ondersteunende diensten ten behoeve van de internationale functie van het rijk. Op meer dan 175 kantoren in het buitenland werken voor een vijftiental onderdelen van de Rijksoverheid rond de 1 500 riksambtenaren en 2 300 lokale arbeidskrachten aan de behartiging van de Nederlandse belangen. Maar ook in en vanuit Den Haag wordt uitvoering gegeven aan het Nederlandse buitenlands beleid c.q. de internationale dimensie van het Nederlands beleid. Al jaren verzorgt BuZA de dienstverlening op het gebied van huisvesting, ICT, inkoop en andere zaken voor de vertegenwoordigingen in het buitenland, maar voor een deel is deze ondersteunende dienstverlening versnipperd over departementen en daardoor inefficiënt en van wisselende kwaliteit. Al geruime tijd functioneert BuZA als shared service centrum op het terrein van de buitenlandvergoedingen (beleid, administratie en betaling). Maar ook op het gebied van planning & control is voortgang geboekt in de vorm van Meerjarige Interdepartementale Beleidsplannen voor Ambassades in de voor Nederland belangrijkste landen. Hierop kan verder worden voortgebouwd. Interdepartementaal kan bijvoorbeeld nog beter worden samengewerkt op het gebied van opleidingen en andere voorbereiding op uitzending naar het buitenland, informatie-uitwisseling tussen «Den Haag» en het postennet, beveiliging van medewerkers en informatie, materiële ondersteuning van uitgezonden medewerkers etc. Maar ook kan, waar zinvol, gedacht worden aan concentratie van de ondersteuning van de beleidsuitvoering. Rijksbrede bundeling van deze taken heeft een positief effect op de efficiency en kwaliteit van de dienstverlening. Het gaat om specifieke ondersteunende diensten die nauw verweven zijn met het primaire proces (internationale functie), dat sterk wordt beïnvloed door specifieke, buitenlandse omstandigheden; deze diensten vragen daarom om specifieke kennis en ervaring. BuZA heeft op deze specifieke gebieden, als geen ander departement, de nodige kennis en kunde in huis. Andere departementen waarderen dit. BZ kan deze dienstverlening betrekkelijk gemakkelijk verder uitbreiden, zonder lange aanloopijd en al te hoge investeringskosten. Daarbij worden in dit kader waar mogelijk voorstellen tot verdere standaardisering van en de regie op het aanbod aan generieke diensten gedaan. De bedoeling is dat de benodigde specifieke diensten zo efficiënt mogelijk worden geleverd. Deze opdracht heeft geen betrekking op militaire plaatsingen buiten ambassades noch op uitzendingen van personeel voor inzet in

(civiel-) militaire missies. Het is de bedoeling dat het shared service centrum in de tweede helft van 2012 operationeel is.

4.3. Ondubbeling van de uitvoering

Ondubbeling bij de uitvoering van het beleid tussen uitvoerings- en toezichtsorganisaties moet een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de taakstelling. Soortgelijke werkzaamheden en soortgelijke doelgroepen moeten in clusters worden samengebracht. Het regeerakkoord noemt als start: riksincasso, vastgoed, subsidies en inspecties. Onderdeel daarvan is een ondubbeling van het fysiek toezicht bedrijven (Inspectie Verkeer en Waterstaat, VROM-Inspectie, Staatstoezicht op de Mijnen en Arbeidsinspectie). Hierbij vormen aansturing, afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en businesscases belangrijke aandachtspunten.

Onderdelen van de Rijksoverheid, die zich toeleggen op soortgelijke primaire processen of die soortgelijke doelgroepen bedienen, worden onder een duidelijke politieke en ambtelijke aansturing gebracht. De overeenkomsten in proces en/of doelgroep zorgen voor kansen op synergie. Processen kunnen worden gestroomlijnd, dubbele processen kunnen worden verwijderd, taken kunnen worden belegd bij onderdelen die daartoe het beste zijn toegerust.

Het startpunt is de aanwijzing van een minister, die de verantwoordelijkheid krijgt een cluster organisaties of processen te ondubbelen. De bezuinigingsafspraken vormen de belangrijkste randvoorwaarde. Een positief neveneffect is de emancipatie van de uitvoering en het toezicht ten opzichte van het beleid. Nieuw beleid leidt niet meer als vanzelf tot nieuwe uitvoeringsorganisaties, maar wordt op een ordelijke wijze ingepast in het bestaande uitvoeringsapparaat.

Op termijn leidt ondubbeling tot grotere flexibiliteit van de rijksoverheid. Bij de vorming van nieuwe kabinetten kunnen beleidsverantwoordelijkheden los van uitvoeringsverantwoordelijkheden worden toegewezen aan ministers. Een verdere flexibiliteit wordt bereikt, doordat de ondubbeld organiaties gebruik maken van de riksbrede bedrijfsvoeringsinfrastructuur. Deze ondubbeling biedt op termijn ook nieuwe perspectieven voor andere overheden om aan te sluiten bij een breder samenwerkingsverband of voor een nieuwe vormgeving van de verantwoordelijkheidverdeling binnen de overheid als geheel. Tijdens deze regeerperiode ligt de focus op het ondubbelen op rijksniveau. In een volgende regeerperiode kunnen stappen worden gezet richting ondubbelen over meerdere bestuurslagen heen.

Het kabinet heeft een aantal clusters onderscheiden en deze toegewezen aan bewindspersonen.

- Het cluster incasso-diensten aan de minister van VenJ (project 10)
- Het cluster backoffice subsidies aan de minister van EL&I (project 11)
- Het cluster inkomensoverdrachten aan de minister van SZW (project 12)
- Het cluster vastgoed aan de minister van Financiën (project 13)
- Het cluster riksinspecties/toezicht fysieke veiligheid bedrijven aan de minister van I&M (project 14)
- Het cluster toezichthouders niet-financiële markten aan de minister van EL&I (project 15)

Het karakter van de opdrachten voor deze projecten varieert. Afhankelijk van de mate van voorbereiding waarin een project momenteel verkeert is de opdracht meer verkennend met nadere besluitvorming in de ministerraad op een later moment dan wel meer uitvoerend van aard, omdat al een uitgewerkte business case beschikbaar is.

Project 10 betreft de clustering van de riksincasso. Vele rijksonderdelen van bijna alle ministeries hebben te maken met inningen van en terugvorderingen op burgers, bedrijven en instellingen. Het Centraal Justitieel Incassoburo (CJIB) voert momenteel al voor meerdere diensten het inning- en incassoproces uit. Het bundelen van de innings- en incassoprocessen kan een substantiële potentiële besparing realiseren. De besparingsmogelijkheden kunnen toenemen wanneer harmonisatie van wet- en regelgeving op het gebied van incasso plaatsvindt, waarbij een volledige omslag wordt gerealiseerd van zaaksgerichte inning, naar persoonsgerichte inning (uiteraard dient wel in een executoriale titel voorzien te blijven). Het gaat hierbij om het actief innen van gelden, en niet om het verrekenen van vorderingen met nog lopende betalingen. Gegeven de omvang van de inningen van de Belastingdienst, is de Belastingdienst uitgesloten van deze opdracht. Naast de beoogde clustering bij het CJIB is de Belastingdienst het enige onderdeel in de rijksoverheid dat incasso in eigen beheer uitvoert. De opdracht is drieledig en luidt: draag zorg dat alle riksincasso's beheerst en beheersbaar worden geclusterd bij CJIB.; het ministerie van VenJ laat het CJIB doorontwikkelen tot de dienstverlener voor de rijksoverheid op dit terrein; en doe voorstellen voor het harmoniseren van wet- en regelgeving op het terrein van incasso zodat de omslag van zaaksgerichte incasso naar persoonsgerichte incasso kan worden gemaakt. Kern van de aanpak is dat stap voor stap incassotaken van diensten worden overgedragen aan het CJIB. Parallel hieraan wordt onderzoek gedaan naar harmonisatie van wet- en regelgeving op riksincassoterrein. Het routepad voor de overdracht van taken aan het CJIB wordt eind 2011 vastgesteld en daarna geïmplementeerd.

Project 11 handelt over de clustering van de backoffice subsidies. Binnen de rijksoverheid zijn meerdere onderdelen actief met het toekennen van subsidies aan bedrijven en kennisinstituten. Het gaat hierbij met name om Agentschap NL, Dienst Regelingen en Agentschap SZW. Agentschap NL en Dienst Regelingen voeren opdrachten uit voor bijna alle ministeries. In de afgelopen periode is de samenwerking van deze drie agentschappen op deelterreinen al van de grond gekomen. Ze voeren gelijksoortige activiteiten (naast andere activiteiten onder meer subsidies) uit gericht op bedrijfsleven en instellingen. Bij het realiseren van de ambities zijn substantiële besparingen mogelijk in het kader van de invulling van de in het regeerakkoord aan de departementen opgelegde taakstellingen. Onderzocht zal worden hoe de samenhang van de subsidieprocessen is, hoe een zinvolle procesmatige clustering van deze uitvoeringsprocessen kan worden gerealiseerd en organisatorisch kan worden vormgegeven en of de politieke sturing en verantwoordelijkheid bij een clustering voldoende kan worden waargemaakt. Bij de voorstellen wordt ook gevraagd het besparingspotentieel in kaart te brengen dat door procesmatige / organisatorische clustering wordt gerealiseerd. Er zal daarbij onder meer aandacht worden besteed aan de uitvoeringskosten van subsidieregelingen; het onderscheid in subsidiekader en vormen subsidies; standaardiseren van regelingen waardoor vereenvoudigingen van processen en ICT-systemen mogelijk is; de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijke ministers vorm krijgt; eventuele relevante activiteiten van andere subsidieterreinen, zoals van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO); de samenhang met relevante organisatorische trajecten zoals bijvoorbeeld rond de vorming van het ministerie van EL&I. en de lopende

reorganisaties bij Dienst Regelingen en AgentschapNL als gevolg van de nog lopende taakstelling en de bijbehorende tijdpaden.

De bovenstaande uitvoeringorganisaties voeren gezamenlijk ongeveer 30% van het budget aan rijkssubsidies uit. Een groot deel van het budget (tot 65%) wordt echter door de verantwoordelijke ministeries zelf uitgevoerd. Daarnaast kunnen zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) of stichtingen belast zijn met de uitvoering van subsidies. De zeer complexe Europese subsidieregeling EFRO¹ wordt door verschillende zelfstandige «management-autoriteiten» uitgevoerd.

Met de invoering van het rijkssubsidiekader worden de financiële uitvoerings- en verantwoordingsprocessen vereenvoudigd en geüniformeerd. In lijn hiermee is het ondoelmatig om processen die logischerwijze «bij elkaar horen» (en qua proces gelijk zijn) niet in één cluster uit te voeren (voorkomen versnippering van kennis en opbouweigen systemen). Daartoe zullen voorstellen worden gedaan op welke wijze de subsidieverlening door de overige subsidieverlenende organisaties op rijksniveau kan worden geclusterd.

Project 12 betreft de onderdelen in de rijksdienst die vormen van inkomensvoorzieningen en/of inkomensondersteuning richting de burger uitvoeren. Het gaat hierbij om delen van de Belastingdienst (de toeslagenregelingen), delen van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO, onderdeel Studiefinanciering), volksverzekeringen (Sociale Verzekeringsbank) en werknemersverzekeringen (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen). Redenerend vanuit het perspectief van de burger hebben deze regelingen veel raakvlakken met elkaar en huishoudens maken ook vaak gebruik van de diensten van meer dan één uitvoerende instantie. Los van de specifieke inhoud van de betreffende regeling, bestaan er in het uitvoerende werk van deze diensten dan ook veel overeenkomsten. De totale uitvoeringskosten van genoemde inkomensvoorzieningen en/of inkomende ondersteuning bedraagt rond € 2,6 miljard². Ten tijde van de heroverweging is een besparingspotentieel geïndiceerd van € 210 miljoen per ultimo 2015 en € 275 miljoen per ultimo 2017. Kernvoorwaarde om tot betere (lees: effectiever) dienstverlening te komen is het vereenvoudigen, harmoniseren en beter uitvoerbaar maken van bestaande regelgeving. Een voorbeeld is het hanteren van een uniforme, minder aan mutaties onderhevige, peildatum als T-2 of de implementatie van een parapluconstructie als het uniform subsidiekader, wat het aanvragen en verantwoorden van subsidies harmoniseert en vereenvoudigt. Deze eerste stap is noodzakelijk om tijdens het clusteren van taken niet op hindernissen te stuiten zoals het werken met ongelijke normen of onuitvoerbare regelgeving. Daarna is het zinvol te kijken naar het bundelen van redundante uitvoerende functies, het combineren van piek en dal momenten in de uitvoering en daarbij gebruik maken van elkaars (tijdelijke) capaciteit, het bundelen van hoogwaardige ICT kennis, het realiseren van een gemeenschappelijke ICT infrastructuur waarop de onderscheiden regelingen worden uitgevoerd en gemeenschappelijke huisvesting en communicatievormen richting de burgers. Daarnaast kan een kwalitatieve slag in de dienstverlening aan de burger worden gerealiseerd door als een eenheid richting de burger op te treden. Randvoorwaardelijk is daarbij in de heroverweging aangegeven dat een stevige sturing hierop noodzakelijk is en dat daarbij de departementale grenzen weggenomen dienen te worden door te clusteren. Vanuit strategische perspectief ontstaat na clustering van genoemde diensten de mogelijkheid uitvoerende (bulk)taken van gemeente op dit terrein hieraan te verbinden. Deze kabinetperiode is het doel te clusteren op rijksniveau. In een volgende kabinetperiode kan dan worden gewerkt aan de verbinding aan het lokale niveau. De opdracht voor deze verkenning – die

¹ Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

² Berekend in het kader van Heroverweging 19 op basis van jaarverslagen 2008.

in juni 2011 wordt afgerond – luidt als volgt: kom vanuit de uitvoeringsbril met voorstellen om bestaande regelgeving met betrekking tot inkomens-overdrachten (zie hierboven) verder te vereenvoudigen en te harmoniseren en breng daarvan de consequenties in kaart, zodat clustering mogelijk wordt.; en kom parallel met voorstellen op welke wijze genoemde diensten hun uitvoerende taken op het terrein van de inkomensorondersteuning/voorziening aan burgers kunnen clusteren ter realisering van de in de heroverweging geïndiceerde besparing, alsmede voor het realiseren van een kwaliteitsverbetering richting burgers.

Project 13: Vastgoed. Ook op het terrein van het vastgoed is een clustering mogelijk. De rijksoverheid bezit veel vastgoed. Volgens de staatsbalans is de totale waarde ruim € 75 miljard. Dit vastgoed is in handen van 8 riksorganisaties: de Rijksgebouwendienst (RGD), het Rijksvastgoedbedrijf en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB), Dienst Vastgoed Defensie (DVD), alsmede delen van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), Rijkswaterstaat (RWS), Staatsbosbeheer (SBB), Dienst Landelijk Gebied (DLG) en ProRail. Ondanks samenwerking is er nog altijd een versnippering van uitvoerende taken over 8 diensten van 5 ministeries (BZK, IenM, Fin, EL&I en Def). Een eerste analyse van een verdergaande samenwerking gedaan in het kader van de heroverweging, laat zien dat een besparingspotentieel/rendementsvergroting mogelijk is. Om deze te kunnen realiseren is meer centrale sturing noodzakelijk. Het clusteren van uitvoerende taken is hiertoe een mogelijkheid. De opdracht luidt als volgt: doe een nadere verkenning (t.o.v. de heroverweging) van de besparingsmogelijkheden en de rendementsvergroting voor het vastgoed in bezit van de rijksoverheid. De verkenning omvat alle acht genoemde vastgoeddiensten van de rijksoverheid, betrekking hebbend op zowel het grondbezit als het gebouwbezit van deze diensten. De verkenning omvat het gehele proces van verwerven, ter beschikking stellen, beheren en afstoten van vastgoed; deze voorstellen hebben betrekking op: de taakverdeling tussen de betrokken rijksoverheden, inclusief eventuele taakoverdracht en clustering of bundeling van organisaties of organisatie-onderdelen; de wijze waarop vastgoed wordt verworven, beschikbaar wordt gesteld, wordt beheerd en afgestoten. De verkenning is in 2011 gereed.

Project 14 gaat over de riksinspecties op het terrein van de fysieke veiligheid bedrijven. De rijksoverheid kent vele inspectiediensten die per beleidsterrein zijn georganiseerd. Er zijn enkele inspecties die voor meerdere ministers werken: de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). De riksinspecties werken samen in de Inspectieraad waarbij de organisatorische setting een gegeven is en randvoorraarde is waarbinnen de samenwerking vorm dient te krijgen. In het regeerakkoord is uitgesproken toe te werken naar «een riksinspectie». Tot op heden is de trend dat inspecties gebundeld worden per ministerie, ongeacht maatschappelijke doelgroep. Kijkend naar maatschappelijke doelgroep en aard van het inspectiewerk is er een categorie van inspecties waar de samenwerking veel verder kan gaan dan nu het geval is. Het gaat daarbij om SodM, VROM Inspectie en directie Major Hazard Control van de Arbeidsinspectie (AI MHC). SodM relateert aan de winningsindustrie (9 bedrijven met enkele honderden locaties), AI MHC aan de productiebedrijven (ca 800 BRZO en ARIE-plichtige¹ bedrijven), VROM Inspectie aan buisleidingen en de Kernfysische Dienst (onderdeel VROM-inspectie) aan nucleaire installaties (7 bedrijven). Direct na het ontstaan van het Ministerie van IenM is al een proces van fusie gestart tussen IVW en VROM Inspectie. Het clusteren van het toezicht op fysieke veiligheid bedrijven is ook vanuit strategisch opzicht gewenst. Bij de overdracht van taken aan gemeenten en provincies is de verwachting dat de uitvoering van het toezicht op deze gedecentraliseerde taken centraal blijft. Vanuit maatschappelijk opzicht past een verbrokkeld toezicht op rijksniveau daar

¹ Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (ARIE).

niet bij. Hierbij is wel een relatie met de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). De opdracht luidt: werk voorstellen m.b.t. het clusteren van inspectiediensten toezicht fysieke veiligheid bedrijven gedaan in de heroverweging uit. Laat zien wat de effecten hiervan zijn op de vermindering van de toezichtlast, de vermindering van de uitvoeringskosten alsmede de kwaliteitsverbetering in het toezicht; en doe voorstellen op welke wijze de clustering vorm kan worden gegeven en de ministeriële verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijke ministers goed geborgd kan worden. De opdracht wordt in 2011 afgerond.

Project 15 betreft de toezichthouders die actief zijn in de rol van «marktmeester» op de niet-financiële markten. Het gaat hierbij om de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), het marktmeestersdeel van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) en om de Consumentenautoriteit (CA). Het primaire proces van de Nma, OPTA, een deel van de NZA en de Consumentenautoriteit kent de nodige raakvlakken. Alle zijn ze belast met markttoezicht op soms dezelfde (deel)markten, hebben daarvoor elk een juridische dienst die een zeker vergelijkbaar kennisniveau vereist en maken vergelijkbare marktanalyses. Besparingsmogelijkheden zijn gelegen in het wegnemen van overlap in taken, delen van specialistische kennis en delen ondersteuning. Daarnaast is de verwachting dat hierdoor in het maatschappelijk optreden meer eenheid ontstaat dat leidt tot een verminderde administratieve last/inspectiedruk alsmede kwaliteitsverbetering.

De opdracht luidt: werk uit op welke wijze de toezichthoudende taken van de Nma, OPTA en de CA kunnen worden geclusterd. Betrek in deze verkenning ook de betreffende taken van de NZA; en schenk hierbij nadrukkelijk aandacht aan de wijze waarop de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen invulling kunnen geven aan hun ministeriële verantwoordelijkheid indien het cluster geen onderdeel uitmaakt van het ministerie waarvoor ze verantwoordelijk zijn. De verkenning wordt in 2011 afgerond.

4.4. Verder werken aan één rijksinspectie

De ontdubbeling van het toezicht vergt nadere aandacht, gezien de afspraak in het Regeerakkoord verder te werken aan één rijksinspectie. Deze afspraak staat niet uitsluitend in het licht van de noodzakelijke besparingen, maar evenzeer in dat van de reductie van toezichtlasten voor bedrijven. Dat betekent dat het werken aan één rijksinspectie meer impliceert dan een ontdubbeling binnen de inspectiewereld. De beleidsvorming, die leidt tot toezicht, zal mede in beschouwing moeten worden genomen. De minister van BZK is politiek verantwoordelijk voor de verdere stappen die in de richting van één rijksinspectie worden gezet. Het kabinet wenst dit met de nodige zorgvuldigheid te doen, dit wil zeggen op een wijze dat het snel rendement kan hebben in termen van lastenverlichting en doelmatigheid. Dit voornemen wordt voor deze kabinetsperiode op twee manieren concreet gemaakt in het plan. Allereerst wordt verkend welke inspecties en toezichthouders kunnen worden «ontdubbeld»; de prioriteit ligt – naast de al in gang gezette fusie – bij het cluster rijksinspecties fysieke veiligheid bedrijven (project 14) en het cluster toezichthouders niet-financiële markten (project 15). Daarnaast wordt bezien of de ontwikkeling van het rijkstoezicht beleidsmatig zodanig kan worden gestuurd dat dit toezicht door ondertoezichtstaanden – in het bijzonder het bedrijfsleven – als consistent wordt ervaren. Daartoe wordt de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVdT), die dateert van 2005, herijkt. In een traject Risico's en verantwoordelijkheden zal de «risico-regelreflex» (het mechanisme waardoor incidenten leiden tot lastig te handhaven

regelgeving) worden onderzocht. De uitkomsten worden meegenomen in de KVOT.

4.5. Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief

In de voorgaande paragrafen van deze notitie zijn voorstellen gedaan voor een efficiëntere organisatie van de rijkspolitiek op basis van het bestaande takenpakket en de geldende wet- en regelgeving. De uitvoering van overheidsbeleid is in veel gevallen arbeidsintensief. Dit biedt aangrijppingspunten voor een andere benadering. Nagegaan moet worden op welke wijze de bestaande beleidsdoelstellingen en opdrachten van de rijkspolitiek met een inzet van minder arbeidspotentieel kunnen worden gerealiseerd. In deze aanpak past een verkenning van de mogelijkheden van het aanpassen van beleid en wet- en regelgeving; bijvoorbeeld door minder verbijzonderingen en uitzonderingsbepalingen. Ook kan gekeken worden naar het inschakelen van andere maatschappelijke partijen dan de overheid bij het realiseren van beleidsdoelstellingen of naar de mogelijkheden van het inzetten van alternatieve beleidsinstrumenten zoals maatschappelijk overleg en communicatie. Het kabinet heeft besloten het overleg van secretarissen-generaal de opdracht te geven een rijksbrede verkenning te verrichten naar de mogelijkheden de beleidsuitvoering minder arbeidsintensief te organiseren.

Project 16: Beleidsuitvoering minder arbeidsintensief

In project 16 zullen de secretarissen-generaal van de ministeries in het verband van het overleg van secretarissen-generaal (SGO) voorstellen doen op de terreinen van alle ministeries voor een minder arbeidsintensieve beleidsuitvoering. Iedere SG brengt voorstellen vanuit zijn ministerie in op basis waarvan een rijksbrede – samenhangende – rapportage aan de ministerraad wordt opgesteld, op grond waarvan besluitvorming door de verantwoordelijke minister of de ministerraad kan plaatsvinden. Nog in 2011 biedt het SGO de rapportage met voorstellen via de minister van BZK aan ter behandeling in de ministerraad.

5. Investeringsgelden

In het regeerafkoord zijn de taakstellingen ingeboekt op de departementale begrotingen. Voor de uitvoering van dit programma zijn geen extra financiële middelen ter beschikking gesteld. Derhalve dienen de projecten met de huidige beschikbare departementale budgetten uitgevoerd te worden. Daar waar de kosten voor de baten uitgaan kan dit tot problemen leiden en bestaat het risico dat op zich besparende projecten moeizaam van de grond komen. Voor zover het gaat om investeringen die door batenlastendiensten worden gedaan kan dit op de gebruikelijke wijze via de leenfaciliteit worden opgelost. De hierbij horende aanvragen voor het gebruik van de leenfaciliteit maken zoals gebruikelijk deel uit van het budgettaire hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar. Aangezien gebruikende organisaties op basis van een integrale kostprijs betalen voor hun afname, wordt dit verdisconteerd in de gebruiksmaatsprijs. Daar waar departementsonderdelen die geen batenlastendienst zijn, een rijksbrede rol krijgen, bestaat deze mogelijkheid niet. De mogelijkheden tot het vinden van praktische oplossingen worden hier van geval tot geval bezien.

6. Sturing en verantwoording

6.1 Aansturing

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is politiek aanspreekbaar op het uitvoeringsprogramma compacte rijkspolitiek. Onverminderd blijft iedere minister zelf verantwoordelijk voor de realisatie van de taakstelling voor zijn departement. De financiële verantwoording over de taakstelling vindt plaats in het kader van de begrotingscyclus. De minister van BZK zal regelmatig bilateraal overleg met de andere ministers voeren over de voortgang van het programma op hun departement en bij de projecten waar zij verantwoordelijk voor zijn.

De bij het regeerakkoord afgesproken rol van de minister van BZK op het terrein van de organisatie en bedrijfsvoering rijkspolitiek is verankerd in een nieuw besluit organisatie en bedrijfsvoering rijkspolitiek 2011 dat in de plaats komt van het besluit organisatie en formatie rijkspolitiek 2007. In dit nieuwe besluit is een kaderstellende rol van de minister van BZK op het terrein van de bedrijfsvoering opgenomen.

6.2. Verantwoording

In het kader van de vernieuwing van de rijkspolitiek (VRD) werd jaarlijks aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de realisatie van de taakstelling. Die was voorzien van een dubbel slot (in geld en fte). Op grond van de huidige afspraken gelden er VRD-plafonds tot eind 2011. Deze taakstelling wordt in de loop van 2011 afgerond. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2011 en in het voorjaar van 2012 nog rapportages over de realisatie van deze taakstelling ontvangen.

De nieuwe taakstellingen uit het regeerakkoord zijn in geld en niet in fte's. Daarom wordt vanaf 2012 gestuurd op de totale personele en materiële (P&M) uitgaven van de rijksoverheid. Dit betekent dat het dubbel slot (in geld en fte) niet wordt gecontinueerd en dat met ingang van 2012 niet langer taakstellende aantallen voor de vermindering van het aantal fte's gelden. Er zal in plaats daarvan worden voorzien in een rapportage over de totale P&M-uitgaven van de rijksoverheid. Deze rapportage zal worden opgenomen in een jaarlijks verslag over de belangrijke ontwikkelingen in de organisatie en bedrijfsvoering van de rijkspolitiek. In dit Bedrijfsvoeringsjaarverslag zal tevens over de ontwikkeling in het aantal fte's worden gerapporteerd.

Met het Bedrijfsvoeringsjaarverslag wordt de organisatie en bedrijfsvoering van het Rijk samenhangend in beeld gebracht. In het jaarverslag worden de gegevens over de realisatie van de P&M-budgetten per ministerie, de omvang van de uitgaven voor externe inhoud, het aantal fte, milieubelasting en andere kengetallen opgenomen. In het Bedrijfsvoeringsjaarverslag komen ook punten aan de orde als topinkomens, duurzame bedrijfsvoering, en rapportages t.a.v. ICT, inkopen en huisvesting. Het Bedrijfsvoeringsjaarverslag is ook bij uitstek het instrument om jaarlijks aan de Kamer te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het programma «Compacte Rijkspolitiek». Ook ontwikkelingen ten aanzien van het adviesstelsel en de Kaderwet ZBO's zullen in het Bedrijfsvoeringsjaarverslag worden meegenomen.

Door het stroomlijnen van de informatievoorziening zal een aantal instrumenten en/of rapporten overbodig worden. Er gaan nu diverse brieven naar de Kamer, zoals het Sociaal Jaarverslag, de rapportage externe inhoud, informatie over adviescolleges en de rapportage grote

ICT-projecten. Een deel van de daarin opgenomen informatie dat ingaat op riksbrede organisatie en bedrijfsvoering past goed binnen het Bedrijfsvoeringsjaarverslag. Door deze verslagen te bundelen kan het aantal rapportages op termijn worden verminderd.

7. Slot

Met dit programma wordt een grote stap gezet in de richting van een compactere riksdiest. De uitvoering hiervan zal de komende jaren voortvarend ter hand worden genomen en de nodige inspanningen van de riksdiest vergen.

Aandacht voor de continuïteit van de bedrijfsvoeringsprocessen is nadrukkelijk geboden. Ook moeten we ons realiseren dat dergelijke grote transities onvermijdelijk ook met overgangsproblemen gepaard gaan. Realisatie van deze projecten – hoe ambitieus ook – betekent overigens nog niet dat de organisatie en bedrijfsvoering van de riksdiest daarmee «af» is. Innovatie blijft noodzakelijk en waar nodig zal het kabinet dan ook nieuwe initiatieven ontplooien.