

---

Zitting 1980–1981

---

**16 625**

**Heroverweging collectieve uitgaven**

**Nr. 7**

**Deelrapport 2**

**Heroverweging Binnenlands bestuur**

# INHOUDSOPGAVE

	Blz.		
<b>I. Inleiding/Samenvatting</b>	<b>3</b>	Provinciale herindeling	39
— Overzicht van resultaten	5	a. Beleidsterrein en huidig beleid	39
<b>II. Financiële verhoudingen Rijk—I.p.I.</b>	<b>8</b>	b. Evaluatie doelstellingen en instrumenten	46
a. Beleidsterrein en huidig beleid	8	c. Beleid in het buitenland	47
b. Evaluatie doelstelling en instrumenten	10	d. Toepassing profijtgedachte	47
c. Beleid in het buitenland	12	e. Invloed op economische structuur en inkomensverdeling	47
d. Toepassing profijtgedachte	12	f. Beleidsalternatieven	47
e. Invloed op economische structuur en inkomensverdeling	12	<b>Bijlagen</b>	<b>51</b>
f. Besparingsmogelijkheden	13	<i>Bijlagen bij hoofdstuk II</i>	<i>53</i>
<b>III. Enkele aspecten van de werkwijze van de rijks-overheid</b>	<b>14</b>	1. Stroomschema gemeentefinanciën	54
a. Algemeen, huidig beleid	14	2. Stroomschema provinciale financiën	57
b. Evaluatie huidig beleid	17	3. Hêroverweging specifieke uitkeringen	58
c. Beleid in het buitenland	18	<i>Bijlagen bij hoofdstuk III</i>	<i>63</i>
d. Profijtgedachte	18	1. Af te handelen ex-MITACO onderwerpen in numerieke volgorde	64
e. Invloed op economische structuur	18	2. Overzicht van huidige en eventuele toekomstige provinciale planningstaken	65
f. Beleidsalternatieven	18	3. Kosten (welzijns)planning gemeenten 1980	68
<b>IV. Toezicht en controle op lagere overheden</b>	<b>20</b>	4. Kosten informatievoorziening	69
a. Huidig beleid	20	4a. Informatievoorziening openbare sector	70
b. Evaluatie huidig beleid	22	4b. Papieromzet bij de rijks-overheid (Binnenlandse Zaken)	72
c. Beleid in het buitenland	22	5. Overzicht belangrijkste permanente externe adviesorganen van het Rijk	73
d. Profijtgedachte	23	6. Interne adviesorganen	76
e. Invloed op economische structuur	23	7. Adviesorganen	77
f. Beleidsalternatieven	23	8. Wetgeving	79
<b>V. Rechtsbescherming tegen de overheid</b>	<b>24</b>	<i>Bijlagen bij hoofdstuk IV</i>	<i>83</i>
Inleiding	24	1. Procedurele kosten toezicht door het Rijk	84
1. Administratieve rechtspraak wet AROB	26	2. Provinciaal personeel belast met taken verband houdende met toezicht op gemeenten	86
2. Kroonberoep	28	<i>Bijlagen bij hoofdstuk V</i>	<i>87</i>
3. Recht van petitie	30	1. Kosten procedures kroonberoep en Arob-rechtspraak op rijksniveau	88
4. De nationale ombudsman	30	2. Kosten kroonberoep en Arob-beroep bij provincies en gemeenten	89
5. Rechtspraak van de burgerlijke rechter	32	3. Voorlopige begroting nationale ombudsman	90
Globale raming van bezuinigingen gelegen in de geschetste (on-)mogelijkheden	32		
<b>VI. Provinciale en gemeentelijke herindeling</b>	<b>34</b>		
Inleiding	34		
Gemeentelijke herindeling	36		
a. Beleidsterrein en huidig beleid	36		
b. Evaluatie doelstelling en instrumenten	37		
c. Beleid in andere geïndustrialiseerde landen	38		
d. Toepassing profijtgedachte	38		
e. Invloed op economische structuur en inkomensverdeling	38		
f. Beleidsalternatieven	39		

## I. INLEIDING/SAMENVATTING

1. Het huidige kabinetsbeleid ten aanzien van de organisatie van het binnenlands bestuur is gericht op herstructurering van het bestuur op regionaal niveau, zoveel mogelijk gedecentraliseerde taakverdeling en op coördinatie en harmonisatie tussen verschillende bestuurssectoren. Ten aanzien van de organisatie van de rijksdienst bestaat er een beleid gericht op coördinatie van het personeels- en organisatiebeleid van de verschillende departementen. Een en ander is in talloze wetsontwerpen, beleidsnota's en interne kabinetsafspraken neergelegd. Globale constatering van de resultaten van het tot nu toe gevoerde beleid op dit terrein heeft de «werkgroep heroverweging reorganisatie binnenlands bestuur» tot de conclusie geleid, dat voorgenomen reorganisaties tot op heden nog geen effect gesorteerd hebben. Er is daarentegen juist sprake van een toenemende wildgroei aan organisatievormen, procedures, bestuursmaatregelen, informatiebetrekkingen, planvormen en geldstromen. Deze wildgroei heeft als nadelige kenmerken onder meer het vervagen van politieke verantwoordelijkheid voor genomen beslissingen, het overheersen van sectorbelangen bij de besluitvorming, het verlies van overzichtelijkheid, het samenklonteren van beslissingsmacht op centraal niveau, terwijl daardoor ten slotte betrekkelijk hoge kosten met de besluitvorming zijn gemoeid. Een en ander doet zich zowel op landelijk als op regionaal niveau voor. Het tot nu toe gevoerde beleid heeft tot op heden dan ook een voornamelijk papieren bestaan geleid. Deze globale indruk van de werkgroep wordt bevestigd door onder meer het recente advies van de commissie-Vonhoff, nadat eerder de commissie-Van Veen en het MITACORapport soortgelijke geluiden hadden laten horen.

2. De werkgroep heeft zich tot taak gesteld enige becijferingen te maken van o.a. de kosten van de huidige bureaucratie en van enkele besparingsmogelijkheden daarin. Deze becijferingen zijn een zeer ruwe benadering gelet op de beschikbare tijd. Bovendien gaat het hier om een kwantitatieve vertaling van al hetgeen aan maatregelen en voorzieningen op zeer uiteenlopende plaatsen en in zeer uiteenlopende bestuurssectoren wordt voortgebracht. Meer dan algemene en dan nog voorzichtige conclusies mogen er zonder nadere studies dan ook niet aan worden ontleend. Ook aan de hier en daar in de bijlagen gegeven meer gedetailleerde berekeningen mag vooralsnog niet meer dan een voorbeeldwerking worden toegekend. Per saldo kan de werkgroep derhalve nog niet meer presenteren dan enkele mogelijke richtingen waarin eventuele besparingen zouden kunnen worden gezocht, zonder uitvoerige weergave van de pro's en contra's daarvan. Voor een deel fungeert de rapportage van de werkgroep als een kader dat het hele door de organisatie van het binnenlands bestuur geregelde voorzieningenpakket omvat en dus het terrein van andere werkgroepen overlapt zonder dat met alle betrokken departementen overleg kon worden gevoerd.

3. Realisering van nader uit te werken reorganisatievoorstellen zal vermoedelijk sterk belemmerd worden door onder meer de volgende factoren:

- a. in Nederland lijkt de opvatting overheersend, dat voorzieningen zoveel mogelijk alom in den lande een zelfde peil dienen te hebben zonder noemenswaardige verschillen die van plaatselijk beleid of plaatselijke omstandigheden afhankelijk zijn;
- b. bestaande machtsverhoudingen, zowel binnen de organisatorisch sterk in zich zelf gekeerde bestuurssectoren afzonderlijk als binnen en tussen meer integraal functionerende bestuursinstanties (departementen, provincies, gewesten, gemeenten);
- c. bijna elke besparing in de bureaucratie gaat gepaard met verlies van arbeidsplaatsen en moet verminderd worden met wachtgeldkosten voor zover geen herplaatsing kan plaatsvinden. De besparingsmogelijkheden die in deze rapportage zijn aangevoerd kunnen grotendeels pas worden gerealiseerd indien in de rechtspositionele sfeer veranderingen tot stand komen.

4. De werkgroep heeft voor de vraag gestaan wat de basis zou moeten zijn van zijn begroeringen. Men zou zich besparingsvarianten (waaronder een van 20%) kunnen voorstellen ten opzichte van:
- de meerjarenramingen 1985, dat wil zeggen voor voorzieningen en personeel;
  - de meerjarenramingen 1985 voor zover deze betrekking hebben op «organisatiekosten».

De werkgroep heeft gezien zijn opdracht de nadruk gelegd op de laatstgenoemde basis. Immers vooral de structuur en werkwijze van het binnenslands bestuur en de bijbehorende bureaucratiekosten vormden de voornaamste invalshoek – hoe moeilijk die kosten overigens meestal te verbijzonderen zijn. Het is toch primair de taak van andere heroverwegingsgroepen om besparingen op voorzieningen te becijferen. Tenzij anders is aangegeven kan ervan worden uitgegaan, dat de bedragen waarop besparingen zijn voorzien in de meerjarenramingen zijn begrepen.

Aangezien echter ook de financiële verhouding tussen Rijk en lagere overheden bij de opdracht is betrokken is het totaalbedrag van algemene en specifieke uitkeringen ook in de beschouwing betrokken. Voor zover deze geldstromen rechtstreeks dienen voor het bekostigen van voorzieningen is slechts zeer globaal aangegeven in welke richting hierbij rekenkundige besparingen kunnen worden gevonden die ook op het voorzieningenniveau inwerken. Ook dit ligt immers veeleer op de weg van andere werkgroepen dan deze. Wat dieper is ingegaan op besparingsmogelijkheden met behoud van voorzieningenniveau door andere bekostigingsmethoden te kiezen, de financiële verantwoordelijkheid te laten sporen met de bestuurlijke verantwoordelijkheid en bureaucratie te verminderen. Het object van de werkgroep is zeer moeilijk te bepalen, omdat organisatiekosten moeilijk zijn te scheiden van de kosten van de voorzieningen die de betreffende organisatie levert.

De werkgroep heeft per saldo als indicator voor het totaalbedrag, dat als uitgangspunt voor het besparingsonderzoek kan gelden, gekozen de personeelskosten in het openbaar bestuur (excl. defensie, onderwijs, belastingen, buitenlandse dienst) zoals deze zich op grond van het huidig beleid zullen ontwikkelen, te weten:

Personeelssterkte openbaar bestuur (x 1000)<sup>1</sup>

	1980	1985	x f 80 000
Rijk burgerl.	124,5	132,5	10 600
Provincie	10,3	11,0	880
Gemeente	157,1	169,4	13 552
Totaal	291,9	312,9	25 032 mln.

<sup>1</sup> Bron: CBS.

5. De werkgroep heeft bij zijn begroeringen aan een vijftal aspecten van organisatie en functioneren van de overheid aandacht besteed:

- a. De financiële verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden (hoofdstuk II);
- b. De organisatie van de rijksoverheid (hoofdstuk III);
- c. Toezicht en controle op de lagere overheden (hoofdstuk IV);
- d. Rechtsbescherming (hoofdstuk V);
- e. Provinciale, gewestelijke en gemeentelijke indeling (hoofdstuk VI).

In een reeks bijlagen zijn toelichtingen gegeven.

In het besef dat de hier aangeboden begroeringen niet zonder meer kunnen worden opgeteld door de vele verschillende randvoorwaarden of met elkaar kunnen worden vergeleken geeft de werkgroep onderstaand een overzicht van de gevonden besparingsmogelijkheden uit de hoofdstukken II t/m VI:

## A. Financiële verhouding (x f 1 mln.)

1. Overheveling Algemene Uitkering naar Eigen belastinggebied l.p.l. f 1000 à f 2000 mln. Hiervan winst ten gunste van betere afweging nut-offer 20% (beperking collectieve lasteridruk)	f 200 à f 400
2. Overheveling Specifieke Uitkering naar Algemene Uitkering f 2000 mln. (Financiële Decentralisatie). Hierbij winst ten gunste van — minder afwenteling, minder prijsopdrijving en minder bureaucratie <sup>1,2</sup>	f 150
3. Overheveling Specifieke Uitkering naar Plaatselijk Belastinggebied f 1000 à f 2000 mln. Hierbij winst ten gunste van betere afweging nut-offer	f 200 à f 400
Subtotaal	<u>f 550 à f 950</u>

<sup>1</sup> Veronderstelt mogelijkheid tot afstoting taken en personeel (rechtspositie).

<sup>2</sup> Bureaucratiekosten voor 2/3 te verhalen op Personeelsartikelen rijksbegroting.

## Overzicht van resultaten

A. In de financiële verhouding zou bij nadere overweging van voorzieningenniveaus een verdere beperking kunnen worden gevonden, die hier alleen rekenkundig wordt aangegeven.

1. Verlagen Algemene Uitkering door minder — medebewindsverplichtingen (b.v. bijstand onderwijs) (max. f 1000 mln.) <sup>1, 3</sup>	f 500 à f 1000 mln.?
— door 10 à 20% bijdrage l.p.l. in bezuinigingen autonome sfeer <sup>1</sup> (= ± f 4500 mln.?) onder meer door privatisering en retributieheffing <sup>3</sup> op lokaal niveau	f 500 à f 1000 mln.?
2. Verlagen Specifieke Uitkering door privatisering (afstoting) en retributieheffing <sup>3</sup> (10 à 20% van niet-wettelijk vastgelegde uitk. ± f 6,5 mld.	f 700 à f 1300 mln.?
Subtotaal	<u>f 1700 à f 3300 mln.?</u>

## B. Organisatie rijksoverheid

1. Beperking en harmonisering planvoorschriften <sup>1</sup> Bij l.p.l.	f 25 à f 45 mln.
2. Beperking dubbelstellingen <sup>1</sup> in organisatie rijksdiensten (MITACO, CHR)	f 30 à f 50 mln.
3. Inperking aantal externe adviesorganen <sup>1</sup> en beperking intensiteit	f 20 à f 30 mln.
4. P.M. Wettelijke Harmonisering (na 1985) informatiesysteem (zoals CPA) en tot uiting brengen in begroting Rijk en l.p.l.	P.M.
5. Stroomlijnen interne permanente adviesorganen <sup>1</sup> (cf. commissie-Vonhoff)	f 10
6. Vereenvoudigen wetgevingsprocedure	P.M.
Subtotaal	<u>f 85 à f 135 mln.</u>

<sup>1</sup> Veronderstelt mogelijkheid tot afstoting taken en personeel (rechtspositie).

<sup>2</sup> Bureaucratiekosten voor 2/3 te verhalen op Personeelsartikelen rijksbegroting.

<sup>3</sup> Taakstellend — Bijdrage van heroverweging rijksbeleid ten aanzien van voorzieningen.

### C. Toezicht en controle op lagere overheden

1. Harmonisering en minder gedetailleerd maken van toezichtsrelaties <sup>1</sup>	f 20 à f 30 mln.
2. Laten vervallen van bepaalde vormen van toezicht <sup>1,3</sup> (niet zijnde bureaucratie)	f 70 à f 90 mln.
Rijk: 30 mln.	
Prov: 10 mln.	
Gem: 30 mln.	
Subtotaal	f 90 à f 120 mln.

### D. Rechtsbescherming

1. Bezwaarschrift facultatief of afschaffen <sup>1</sup>	f 4,5 à f 36,5 mln.
2. Afzwakken verplichting ambtsberichten uit te brengen	f 1 mln.
3. Griffierecht f 150	f 0,4 mln.
4. Niet invoeren ombudsman	f 4,5 mln.
5. Niet uitbreidingen ombudsman tot l.p.l. <sup>1</sup>	f 1 à f 8 mln.
6. Beperking kring beroepsgerechtigden (extra)	P.M.
Subtotaal	f 12 à f 50 mln.
t.o.v. meerjarenr. 1985	f 11 à f 42 mln.

### E. Provinciale, regionale, gemeentelijke herindeling

1. Gemeentelijke herindeling	f 65 à f 95 mln.
2. Provinciale herindeling <sup>2</sup> (al dan niet belangrijke schaalverkleining)	f 59 à f -280 mln. (kostenpost) <sup>1</sup>
3. Beperking Regiokosten <sup>3</sup>	
a. gedeconcentreerde rijksdiensten	
- Rijk	f 75 à f 150 mln.
- l.p.l.	f 30 à f 75 mln.
b. gemeenschappelijke regelingen	
- Rijk	f 25 à f 50 mln.
- l.p.l.	f 25 à f 50 mln.
4. Efficiencyverbeteringen regionaal bestuur tot uiting komend in kosten voorzieningen	
- Rijk	f 100 à f 315 mln.
- Gemeenschappelijke regelingen	f 10 mln.
Subtotaal	f 385 à f 500 mln.

<sup>1</sup> Niet in meerjarenraming 1985 opgenomen.

<sup>2</sup> Kosten zullen naar verwachting na 1985 verder oplopen tot max. f 1000 in 1990.

<sup>3</sup> Baten zullen wellicht oplopen tot max. f 600 in 1990.

### F. Totaaloverzicht

A. Subtotaal	f 550 à 950
B. Subtotaal	f 85 à 135
C. Subtotaal	f 90 à 120
D. Subtotaal	f 10 à 50
E. Subtotaal	f 320 à 500
	+
Totaal	f 1150 à 1750
A' Subtotaal	f 1700 à 3300
	+
Totaal	f 2900 à 5050

## G. Verlies aan arbeidsplaatsen

Aantal arbeidsplaatsen (à f 80 000)

	Min.	Max.
Bij A.2.	1200	1200
Bij B.1.	250	500
Bij B.2.	300	600
Bij B.3.	250	350
Bij B.5.	60	60
Bij C.1.	250	350
Bij C.2.	900	1000
Bij D.2.	35	300
Bij E.1.	850	1200
Bij E.3.	1600	3500
Bij A1, A3, A', E4	P.M.	P.M.
	6700	9100
Bij E.2.	—	3000
	± 6700	± 6100 arbeidsplaatsen
	+ P.M.	+ P.M.

6. De werkgroep plaatst bij zijn cijfers nog de volgende kanttekening. Op basis van een analyse van de 532 specifieke uitkeringen heeft de werkgroep zich een zeer globaal beeld gevormd met betrekking tot de mogelijkheden van overheveling van uitgavencategorieën van het Rijk naar hetzij de private sector, hetzij de lagere overheden met dien verstande dat deze laatste deze nu via Gemeente- en Provinciefonds en specifieke rijksuitkeringen bekostigde uitgaven voortaan zouden financieren uit het dan in omvang toegenomen eigen belastinggebied. Het zal duidelijk zijn dat deze suggesties nogal speculatief zijn en dat het zonder beleidskeuzen in de desbetreffende bestuurssectoren over de mate van vrijheid van overheidsbeleid of over de mate van overheidsparticipatie niet goed mogelijk is beter gefundeerde berekeningen te geven. Toch geeft de werkgroep in overweging deze suggesties nader te doen bestuderen, omdat beleidskeuzen in deze richting niet alleen de eigen verantwoordelijkheid van (groepen van) burgers en van bestuurders van lagere overheden zouden stimuleren, maar naar verwachting ook en vooral tot aanzienlijke besparingen zouden kunnen leiden. Dit laatste geldt uiteraard voor de rijksbegroting als gevolg van verschuiving van de financieringsbron, maar dat lijkt voor het totaal van de collectieve sector gezichtsbedrog wanneer deze verschuiving niet tevens gepaard gaat met veruiming of vrijlating van de plaatselijke of private beleidsmarges. Ook dan zal de netto-besparing voor de collectieve sector als geheel uiteraard nog slechts partieel zijn al was het maar omdat inkomens/politieke effecten ten dele weer gecompenseerd zullen moeten worden.

De veronderstelling, dat lagere overheden, indien zij in vrijheid kunnen beslissen, besparingen kunnen realiseren moet wel worden waargemaakt. Ook is bij de berekeningen geen rekening gehouden met de rechtspositionele randvoorwaarde ten opzichte van het personeel. De werkgroep heeft onder deze voorwaarden berekend, dat de volgende verschuivingen zeker niet ondenkbaar zouden zijn en in vergelijking met het buitenland (voor wat betreft het plaatselijk belastinggebied) ook zeker niet buitensporig zouden zijn:

Beleidsafstoting x f 1 mln.

Overhevelen uit:	Overhevelen naar:	
	private sector	plaatselijk/provinciaal belastinggebied
Specifieke rijksuitkeringen	1300	2000
Gemeente-/Provinciefonds	1000	2000
Totaal	2300	4000

7. De werkgroep merkt verder nog het volgende op. De ontstaansgeschiedenis van zijn opdracht leert, dat aanvankelijk alleen aan eventuele besparingen op de voorgenomen provinciale herindeling is gedacht. Later is deze opdracht verruimd tot een studie naar besparingsmogelijkheden in het overheidsapparaat als geheel. Dat laatste acht de werkgroep juist, omdat het beleid, gericht op provinciale herindeling, door achtereenvolgende kabinetten steeds in dat bredere perspectief is geplaatst. Gesteld dat het alleen om provinciale herindeling zou gaan zijn overigens wel degelijk besparingsvarianten denkbaar die hetzij uitkomen op goedkopere provincies Rijnmond en Twente, hetzij op uitstel van beslissing over nog verdergaande provinciale herindeling tot na 1985. Dergelijke varianten lijken bestuurlijk wel maar financieel niet zo aantrekkelijk omdat alle opties nog worden opengehouden. Dit betekent intussen dat afzien van provinciale herindeling (dat wil zeggen tot 1985 afzien van instelling van Rijnmond en/of Twente) zonder aanduiding van de gevolgen daarvan voor de rest van het reorganisatiebeleid met betrekking tot het binnenlands bestuur weinig zinvol lijkt. Afgezien van aspecten van reorganisatie van de rijksdienst en van de rechtsbescherming, afgezien van de decentralisatie van rijkstaken en rijksmiddelen en afgezien van het (kostenbesparende) gemeentelijke herindelingsbeleid betekent dit in concreto, dat bij niet doorgaan van de provinciale herindeling tevens zal moeten worden gelet op de repercussies voor bestuursvormen in de regio. Het beleid is thans immers uitdrukkelijk gericht tegen het ontstaan van een vierde bestuurslaag tussen provincies en gemeenten, terwijl er intussen overigens een wildgroei van regionale bestuursvormen ontstaat, opgericht door zowel het Rijk als de provincies als de gemeenten als ook spontaan.

In hoofdstuk VI is een globale becijfering gegeven van deze huidige «regio-kosten», waarin geen enkele besparing wordt gevonden door afzien van provinciale herindeling (die tot en met 1982 geen kosten voor de rijksbegroting met zich brengt en daarna respectievelijk in 1983 f 12 mln., 1984 f 18 mln., 1985 f 29 mln.). Deze regiokosten lijken slechts te zullen toenemen zonder een daadwerkelijk doorgevoerd beleid tegen deze spontane wildgroei. Intrekking van de rijksbijdrageregeling voor de algemene bestuurskosten van pregewesten (1985: f 25 mln.) is daarbij een marginale besparing in vergelijking met de becijferde regiokosten in specifieke sectoren bij departementen, provincies en gemeenten e.a. (ca. f 2200 mln., zie hoofdstuk VI). De werkgroep heeft er onder druk van de tijd van afgezien uitgebreide bestuurlijke argumentatie op dit punt te geven, daarbij beseffende, dat elk argument i.c. zijn tegenargument in de praktijk vindt. In hoofdstuk VI staan daarom slechts enkele globale bestuursmodellen aangeduid die zouden resteren na het eventuele stranden van eerst het beleid gericht op gewesten en later het beleid gericht op kleinere provincies.

8. Ten slotte vestigt de werkgroep er de aandacht op dat in hoofdstuk VI een aantal alternatieve financieringsmethoden staan beschreven die erop neerkomen dat de kosten van provinciale herindeling kunnen worden terugverdiend via de rijksbegroting, Provinciefonds en Gemeentefonds. Daarnaast zijn in dat hoofdstuk alternatieve modellen voor de bestuurlijke organisatie op regionaal niveau becijferd.

## **II. FINANCIËLE VERHOUDING RIJK-L.P.L.**

### **a. Beleidsterrein en huidig beleid**

#### *1. Doelstellingen*

De doelstelling van het beleid is de lagere publiekrechtelijke lichamen, zowel in totaliteit als individueel de financiële mogelijkheden te geven om de door hen opgepakte c.q. opgelegde taken uit te voeren. Daarbij wordt gestreefd naar een zo groot mogelijke mate van bestedingsvrijheid. Dit alles binnen de macro-economische mogelijkheden.



## 2. Instrumenten

De gehanteerde instrumenten zijn:

- het geven van de bevoegdheid heffingen in te stellen voor geheel of gedeeltelijke bekostiging door de gebruiker van specifieke taken;
- het geven van een eigen belastinggebied voor bekostiging van autonome taken en van medebewindstaken;
- algemene uitkering van het Rijk aan provincies en gemeenten voor bekostiging van autonome taken als ook van medebewindstaken;
- specifieke uitkeringen van het Rijk aan provincies en gemeenten ter bekostiging van specifieke taken;
- het geven van de bevoegdheid om leningen aan te gaan ter financiering van investeringen;
- overhevelen van bestaande specifieke uitkeringen naar algemene uitkeringen ter vergroting van de bestedingsvrijheid van provincies en gemeenten.

## 3. Kosten huidig beleid

In de financiële verhoudingen Rijk-provincies en Rijk-gemeenten gaan de volgende bedragen om (globaal, bedragen 1981):

### - Gemeenten (zie ook bijlage 1)

• algemene uitkering	f	12 355 mln.
• specifieke uitkeringen	f	25 250 mln. <sup>1</sup>
• eigen belastinggebied	f	2 000 mln.
• heffingen	f	890 mln.
• overige inkomsten	f	1 680 mln.
		<hr/>
Totaal	f	42 175 mln.

### - Provincies (zie ook bijlage 2)

• algemene uitkering	f	920 mln.
• specifieke uitkeringen	f	970 mln.
• eigen belastinggebied	f	152 mln.
• heffingen	f	148 mln.
• overige inkomsten		
		<hr/>
Totaal	f	2 190 mln.

<sup>1</sup> N.B. Het totaal aan specifieke uitkeringen ad ca. f 1262 mld. bevat een deel (ca. f 68 mld.) dat als kapitaalbijdrage à fonds perdu wordt uitgekeerd.

De meerjarenramingen voor 1985 van deze posten voor wat betreft de geldstromen van het Rijk naar provincies en gemeenten bedragen:

### - Gemeenten

• algemene uitkering	f	13 500 mln.
• specifieke uitkeringen	f	28 400 mln. <sup>2</sup>

### - Provincies

• algemene uitkering	f	997 mln.
• specifieke uitkeringen	f	1 000 mln. <sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cijfers niet bekend; bedragen 1981 zijn verhoogd met het stijgingspercentage gehele rijksbegroting 1981-1985 vlg. Miljoenennota 1981.

De hiervoor genoemde bedragen zijn natuurlijk niet de kosten van het financieringssysteem, maar betreffen de kosten van taken die provincies en gemeenten uitvoeren. De kosten van het financieringssysteem bestaan uit de kosten van personeel die zich met beleid en uitvoering van het systeem bezighouden. In bijlage 3 worden deze kosten geraamd op globaal f 1150 mln.

## b. Evaluatie doelstelling en instrumenten

### 1. *Beleid in de loop van de tijd (on)bewust gewijzigd?*

Er is een toenemende aandacht en politieke druk vanuit de lagere overheden met betrekking tot decentralisatie, ook in het kader van de financiële verhoudingen. Zowel in adviezen van bij voorbeeld de Raad voor de gemeentefinanciën als in de Decentralisatienota (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16 492, nr. 1/2) wordt gepleit voor het kritisch bezien van alle specifieke uitkeringen, die allen min of meer de bestedingsvrijheid van de lagere overheden beperken. Het streven is er op gericht de bestedingsvrijheid van provincies en gemeenten te vergroten door overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkeringen en, voor zover dat niet mogelijk of wenselijk is, de voorschriften e.d. bij specifieke uitkeringen zoveel mogelijk te beperken.

### 2. *Uitgangssituatie vergeleken met de huidige omstandigheden*

Gelet op de stagnerende groei c.q. de daling van het welvaartsniveau kan er aanleiding zijn het plaatselijk belastinggebied te vergroten, zodat op grote schaal daar, waar over de voorzieningen wordt beslist, afweging van nut en offer kan plaatsvinden (grotere druk op verhoging efficiëntie van overheidsbestedingen). Vanuit inkomenspolitiek gezichtspunt behoeft dat, althans tot een zekere grens, niet bezwaarlijk te zijn. Gelet op het absolute welvaartsniveau in Nederland zijn wat grotere verschillen in plaatselijke belastingdruk wel te verdedigen.

Gelet op de economische perspectieven kan er aanleiding zijn de accresen van de uitkeringen in neerwaartse richting bij te stellen, waardoor provincies en gemeenten gedwongen worden de eventuele aanpak van nieuwe taken af te wegen tegen het afstoten van oude of zelfs per saldo taken af te stoten.

Gelet op de maatschappelijke situatie en ontwikkeling dient de bestedingsvrijheid van provincies en gemeenten zoveel mogelijk te worden vergroot (financiële decentralisatie; beslissingen op niveau zo dicht mogelijk bij de burger).

Deze ontwikkelingen zijn aanleiding om het bestaande beleid in intensiveren (wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur, Decentralisatienota, evaluatie specifieke uitkeringen).

### 3. *Hoe zouden we het overdoen vanuit de nulsituatie?*

De uiteindelijke doelstelling zou, vanuit een nulsituatie bezien, niet veranderen. Wel uiteraard het instrumentarium om de doelstelling te bereiken. Vanuit de nulsituatie zou het systeem van inkomsten verwerving c.q. verstrekking aan provincies en gemeenten als volgt worden opgezet:

1. Allereerst zou moeten worden bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is diensten van provincies en gemeenten geheel of gedeeltelijk te bekostigen uit *bijdragen van de gebruikers*.

2. Vervolgens zou moeten worden bezien hoe groot de omvang van het eigen provinciale c.q. gemeentelijke *belastinggebied* zou kunnen zijn. Die omvang wordt beperkt door (personele) inkomenspolitieke en conjunctuurpolitieke uitgangspunten.

3. Het resultaat van de benodigde middelen dient zoveel mogelijk uit de *algemene uitkering* van het Rijk aan provincies en gemeenten te komen. Slechts wanneer toedeling van middelen via de algemene uitkering op te grote bezwaren stuit dan kan toedeling plaatsvinden in de vorm van

4. *Specifieke uitkeringen*. Deze dienen wel aan bepaalde eisen te voldoen, zoals als regel een 100% dekking van de (norm)kosten, zo weinig mogelijk rijksbemoeyenis c.q. zoveel mogelijk bestedingsvrijheid van de lagere overheden, zo weinig mogelijk administratieve rompslomp, e.d.

De hierboven omschreven structuur van middelenvoorziening is tevens einddoel van het huidige beleid. Die wordt dus niet beïnvloed door historisch gegroeide omstandigheden. Deze bemoeilijken wel de realisering van dit einddoel omdat omzetting van de ene naar de andere wijze van middelenvoorziening in het algemeen gepaard gaat met herverdelingspijn en machtsverschuivingen.

#### 4. *Instrumenten effectief en efficiënt?*

De financiële verhouding als middelenvoorziening bezien werkt zeker effectief. Provincies en gemeenten zijn in staat een belangrijk takenpakket te vervullen. Efficiënt werkt de financiële verhouding niet. De vele doeluitkeringen, bijdragen en met name koppelsubsidies brengen veel administratieve rompslomp met zich en verstoren in vele gevallen de optimale allocatie van middelen.

Overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene middelen is, teneinde de bestedingsvrijheid te vergroten, (per definitie) een effectief instrument. Of het ook efficiënt wordt toegepast is moeilijk te beoordelen, omdat met name ook bureaucratische en groepsbelangen hierbij een rol spelen. Terzijde zij vermeld dat specifieke uitkeringen een effectief middel zijn om bepaalde door de rijksoverheid gewenste ontwikkelingen te stimuleren. In het algemeen wordt er echter de voorkeur aan gegeven dat met bestuurlijke instrumenten tot stand te brengen.

#### 5. *Overlappingsen met andere terreinen? Onbedoelde effecten?*

De gehanteerde instrumenten (belastinggebied, algemene uitkering etc.) overlappen elkaar omdat het, zuiver als middelentoedelingsinstrumenten gezien, alternatieven zijn. Voorts vindt overlapping plaats bij de specifieke uitkeringen. Immers dienen op rijksniveau mensen zich bezig te houden met taken/beleid dat op provinciaal of gemeentelijk niveau in eerste instantie wordt uitgeoefend. Waar in zekere mate sprake is van een rijksmedeverantwoordelijkheid behoeft dat geen bezwaar te zijn. Daar waar deze medeverantwoordelijkheid niet aanwezig is (behoort te zijn) is sprake van overlapping.

Specifieke uitkeringen, met name bijdrage en koppelsubsidies hebben negatieve, onbedoelde effecten op de afweging op provinciaal c.q. gemeentelijk niveau van nut en offer van een voorziening. Ze leiden tot «verkokering» van beleid.

#### 6. *Alternatieve instrumenten*

De instrumenten van middelenvoorziening zijn alternatieven van elkaar. Doelstelling is om een optimale verhouding tussen deze alternatieven te bereiken. Een dergelijke optimale verhouding (zie b.3) zal tot een geringer budgettair beslag leiden.

#### 7. *Beheersbaarheid uitgaven*

Het gemeentelijk belastinggebied (voornamelijk de onroerend-goedbelastingen) is voor wat betreft zijn maximale omvang gekoppeld aan de omvang van de algemene uitkering aan de gemeenten (27%, dat in 1981 ca. 3300 mln.). De maximale omvang is derhalve net zo beheersbaar als de omvang van de algemene uitkering. Er is echter nog een vrije zoom (dat is de onbenutte capaciteit) van ca. 1300 mln. in het gemeentelijk belastinggebied. In hoeverre die wordt benut is slechts in beperkte mate beheersbaar door het Rijk (die vrije zoom is overigens voor het grootste deel geconcentreerd bij enkele grote gemeenten; benutting ervan zou tot relatief zeer hoge belastingdruk in die gemeenten leiden).

Het provinciaal belastinggebied is in absolute zin beperkt tot een aantal opcenten op een gefixeerd basisbedrag, nl. de opbrengst van de hoofdsom motorrijtuigenbelasting in 1980. Het aantal opcenten bedraagt voor 1981 23 en groeit jaarlijks met ongeveer de trendmatige groei van het nationaal inkomen. Ook hier is nog een vrije zoom aanwezig (circa f 40 mln.), waarvan de benutting niet door het Rijk beheersbaar is.

Ten aanzien van de beheersbaarheid van de omvang van de algemene en specifieke uitkeringen kan het volgende worden opgemerkt. Bij handhaving van het voorzieningenpeil van provincies en gemeenten zullen de algemene en specifieke uitkeringen dienen te groeien als gevolg van exogene oorzaken, zoals loon- en prijsstijgingen, bevolkingsgroei, groei aantal mensen dat van voorzieningen gebruik maakt, e.d.

De beheersbaarheid van de uitgaven wordt hierdoor beperkt. Indien het Rijk een lagere groei van de uitkeringen gewenst acht, dient zoveel mogelijk te worden aangegeven op welke terreinen het voorzieningenpeil kan worden verlangd. Met name op het gebied van het medebewind is dat mogelijk. Voor zover bezuinigingen in de autonome sfeer moeten worden ingevuld past echter terughoudendheid van de rijksoverheid (bij voorbeeld beperking tot het doen van suggesties o.i.d.). De beheersbaarheid van specifieke uitkeringen is bovendien afhankelijk van de vorm. Normuitkeringen zijn bij voorbeeld beter beheersbaar dan declaratie-uitkeringen.

#### **8. Overheveling naar particuliere sector?**

Privatisering kan een mogelijke invulling betekenen van eventueel noodzakelijke bezuinigingen in de sfeer van de autonome taken. Voor zover bekostiging van provinciale en gemeentelijk taken (gedeeltelijk) plaats vindt door middel van specifieke uitkeringen zijn er enige suggesties gedaan in bijlage 3.

#### **c. Beleid in het buitenland**

P.M.

#### **d. Toepassing profijtgedachte**

In dit kader kan de vraag of de profijtgedachte meer toepassing verdient in tweeërlei zin worden geïnterpreteerd.

In de eerste plaats kan de vraag worden gesteld of het profijtbeginsel zou kunnen worden toegepast ten aanzien van bepaalde provinciale c.q. gemeentelijke voorzieningen. Enkele suggesties in die richting zijn gegeven in bijlage 3.

In de tweede plaats kan een parallel worden getrokken met het uitgangspunt van de profijtgedachte «de gebruiker betaalt», namelijk «wie bepaalt, betaalt». Dit houdt in dat voor elke voorziening duidelijk moet zijn op welke bestuurslaag het beleid bepaald moet worden (de uitvoerende bestuurslaag kan overigens een andere zijn). Deze bestuurslaag dient ook voor de (100%) bekostiging te zorgen.

#### **e. Invloed op economische structuur en inkomensverdeling**

Naarmate het accent van de middelenvoorziening van provincies en gemeenten meer gelegd wordt op de eigen inkomsten zal de beheersbaarheid van de totale overheidsuitgaven door het Rijk (noodzakelijk voor een evenwichtige macro-economische politiek) verminderen. Daar staat tegenover dat de beheersbaarheid van de uitgaven, in de zin van een betere afweging van nut en offer, gebaat is bij een groter plaatselijk belastinggebied.

Ook de beheersbaarheid door het Rijk van de verdeling van lasten (personele inkomensverdeling) vermindert bij vergroting van het plaatselijk belastinggebied.

## f. Besparingsmogelijkheden

Ten einde te komen tot besparingen in het kader van de financiële verhoudingen kunnen de volgende maatregelen worden overwogen:

### I. *Versnelde uitvoering financiële decentralisatie, (dat wil zeggen overheveling specifieke naar algemene uitkeringen en efficiencyverbetering van specifieke uitkeringen)*

In bijlage 3 is een beschouwing gewijd aan de mogelijkheden tot besparingen door overheveling en efficiencyverbetering van specifieke uitkeringen. Globaal komen de daar geponeerde suggesties/indicaties neer op een aanmerkelijke vermindering van de administratieve rompslomp, etc. Volgens genoemde bijlage zou een besparing kunnen worden bereikt c.q. nagestreefd van f 150 mln. Op het totaal der specifieke uitkeringen is dat nog geen 1%. Op het totaal der geraamde kosten van het financiële-verhoudingsstysteem is het echter ca. 13%. Voorwaarde is uiteraard dat de desbetreffende regelingen, soms zelfs wettelijk vastgelegd, worden gewijzigd (waar nodig dient er een alternatief voor de «gouden koorden» te komen).

De besparing wordt verkregen doordat minder mensen, zowel op rijks- als op provinciaal en gemeentelijk niveau, zich behoeven bezig te houden met aanvraag, declaratie, controle, onderhandeling, etc. De besparing zal derhalve alleen daadwerkelijk worden gerealiseerd als de desbetreffende formatieplaatsen worden opgeheven en de (pseudo)bevoegdheden en de middelenstroom worden herverdeeld.

### II. *Vergroting van het eigen belastinggebied van provincies en gemeenten in plaats van de uitkeringen uit Provinciefonds en Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen*

De aanname dat dit besparingen kan opleveren, berust op de veronderstelling dat, wanneer provincies en gemeenten een groter deel van hun voorzieningen uit belastingheffing moeten betalen, zij een meer terughoudend beleid zullen voeren. Deze veronderstelling wordt echter niet door iedereen onderschreven. Een nadeel van de vergroting van het eigen belastinggebied is dat verschillen in fiscale draagkracht tot verschillen in voorzieningen gaan leiden (tenzij compensatoire maatregelen worden genomen, bij voorbeeld in het kader van de financiële verhoudingen).

Een verschuiving van belastinggebied van het Rijk naar de lagere overheden kan slechts in relatief beperkte mate plaatsvinden. Het verlaagt namelijk de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven door het Rijk, hetgeen vanuit inkomenspolitiek en conjunctuurpolitiek gezichtspunt een nadeel is. Daarnaast dient aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan. Zo dient, zoals hiervoor al werd aangestipt, in het kader van de financiële verhoudingen compensatoire maatregelen voor verschillen in belastingcapaciteit te worden getroffen. Voorts dienen de mogelijkheden van vrije vestiging te worden verbeterd, zodat een ieder zich daar kan vestigen waar het voorzieningenniveau past bij zijn voorkeur. Daarentegen dienen de verschillen in belastingdruk ook weer niet zo groot te worden dat «belastingvluchtheuvels» ontstaan.

Rekening houdend met de hiervoor genoemde bezwaren en randvoorwaarden wordt aangenomen dat maximaal f 4000 mln. van het belastinggebied van het Rijk naar dat van provincies en gemeenten kan worden overgeheveld. Dit bedrag zou voor de helft kunnen worden gekort op de algemene uitkeringen en voor de andere helft op specifieke uitkeringen (fiscalisering; zie bijlage 3). De netto bestedingswinst (verlaging van de uitgaven door betere afweging) wordt gesteld op 10 à 20 % daarvan, dat is f 400 mln. à f 800 mln.

### III. Kortingen op de algemene uitkeringen

Afgezien van de kortingen op de algemene uitkeringen als bedoeld onder II en in de hoofdstukken III en VI zijn er de volgende suggesties:

- a. verlaging van de algemene uitkeringen, onder gelijktijdige inperking van de medebewindsverplichtingen, met *f 1000 mln.* Dit kan alleen door aantasting van het voorzieningenpeil, waarbij men bij voorbeeld moet denken aan sociale werkvoorziening, bijstandsuitkeringen en onderwijsuitkeringen;
- b. verlaging algemene uitkeringen, onder gelijktijdige inperking van autonome taken, met maximaal 20% van het bedrag dat daaraan wordt besteed (raming *f 5000 mln.*), dat is maximaal *f 1000 mln.*

Opgemerkt wordt dat deze besparingsmogelijkheden rechtstreeks het voorzieningenniveau raken. De werkgroep meent dat het niet op haar weg ligt hiervoor concrete voorstellen te doen (andere werkgroepen houden zich met concrete voorzieningen bezig), maar volstaat ermee deze mogelijkheid onder de aandacht te brengen. De hoogte van het bedrag is vooralsnog gesteld op 20% van de desbetreffende uitgaven omdat de verschillende heroverwegingswerkgroepen ook gebonden zijn een 20%-besparingsvariant te presenteren. Dit percentage is echter geflatteerd hoog omdat de heroverweging bij het Rijk niet alle uitgaven bestrijkt.

### IV. Korting op specifieke uitkeringen

Afgezien van de overheveling van specifieke uitkeringen naar het eigen belastinggebied kan nog aan de volgende kortingen worden gedacht (N.B. de besparingen ad I zijn slechts voor een deel besparingen op de specifieke uitkeringen zelf).

- a. Door privatisering/toepassing van het profijtbeginsel (indicatie hiervoor is te geven, zie bijlage 3).
- b. Door afschaffing van de uitkering.

Er wordt uitgegaan van een 20% besparing op de in dit verband relevante specifieke uitkeringen, dat zijn de uitkeringen die geen rechtstreekse wettelijke basis hebben (globaal *f 6500 mln.*). De belangrijkste daarvan zijn regelingen op het terrein van de volkshuisvesting, openbaar vervoer, specifiek welzijn, recreatie. De besparing kan aldus worden geraamd op maximaal *f 1300 mln.*

## III. ENKELE ASPECTEN VAN DE WERKWIJZE VAN DE RIJKSOVERHEID

### Inleiding

Hieronder zal een aantal aspecten van de inrichting van het rijksapparaat aan de orde komen waarvan een directe of indirecte invloed uitgaat op het functioneren van het binnenlands bestuur, te weten:

- de organisatie van het rijksbeleid, voor zover daarvan voor de lagere overheden problemen ten aanzien van doelmatigheid en democratische beïnvloedbaarheid ontstaan;
- de informatievoorziening, in het bijzonder de geautomatiseerde, informatievoorziening in het openbaar bestuur;
- de besluitvormingsprocedure op rijksniveau die leidt tot vertraging en langs elkaar heen werken (interne en externe adviesorganen, wetgevingsprocedure).

#### a. Algemeen, huidig beleid

1. De doelstelling van de bovengenoemde cluster onderwerpen is zorg te dragen voor hulpmiddelen en procedures voor de voorbereiding en uitvoe-

ring van het beleid van de afzonderlijke beleidsonderdelen van de rijksoverheid. In toenemende mate krijgt hierbij ook de aandacht de bevordering van doelmatig en doeltreffend functioneren van de rijksdienst als geheel, o.a. met het oog op een resultaat dat voor lagere overheden en andere «afnemers» van beleid hanteerbaar en doorzichtig is.

De doelstelling moet worden gezien tegen het licht van onze departementale staatsopbouw waarbij het instituut van de ministeriële verantwoordelijkheid leidt tot een zekere mate van zelfstandigheid van de beleidsonderdelen ten opzichte van elkaar. Het Rijk komt daardoor vooral op lagere overheden over als «aspectbestuur» in tegenstelling tot integrerend «projectbestuur».

2. Er is voor een deel sprake van een gericht, collectief beleid op genoemde terreinen; voor een deel is de voorziening in beleidsprocedures en hulpmiddelen overgelaten aan de inzichten van de departementen. Beleidsinstrumenten zijn bij voorbeeld te vinden in:

- het 0 en I beleidskader (zie nota organisatie en informatievoorziening), in dit verband ook MITACO en CHR;
- harmonisatiewetgeving, hetzij in algemene zin vanuit juridische optiek, hetzij intersectoraal door brede kaderwetgeving;
- coördinatiestructuren en de stroomlijning daarvan (CHR);
- formatiebeheersingsprocedures.

In het algemeen valt ondanks, en zelfs bij, de genoemde instrumenten op dat er weinig regulering is in de «meta»-besluitvorming en dat de instrumenten die er zijn nog in een zeer pril stadium van ontwikkeling verkeren. Veel beleidsonderdelen lijken steeds weer te proberen voor zich zelf «het wiel uit te vinden» dan wel zijn weinig geneigd macht in te leveren terwille van de noodzakelijke belangenafweging waardoor een verbrokkeld geheel van besluitvormingsprocedures en hulpmiddelen ontstaat.

3.1. Men kan denken aan *organisatie-onderdelen* die zich in verschillende departementen met dezelfde soort onderwerpen bezighouden. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen *beleidsonderdelen die zich met een iets andere optiek met hetzelfde object bezighouden* (bij voorbeeld stedelijk beleid, bestuurlijke organisatie, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt voor de bouwnijverheid, Sociale Zekerheid, Bejaardenzorg).

Ook zijn er afdelingen die zich met dezelfde optiek met verschillende objecten bezighouden (bij voorbeeld Bouwzaken, Wetenschappelijk Onderwijs, Grondverwerving). Een groot aantal van deze beleidsonderdelen is geïnventariseerd in het MITACO-rapport. Volgens ruwe schatting gaat het bij deze MITACO-onderwerpen over  $\pm 2000$  ambtenaren, waarvan misschien 10% echt overlappend zijn.

Een andere zaak is dat het aantal gelijksoortige afdelingen die in elk departement terug te vinden zijn ten behoeve van de apparaatzorg parallel loopt met de departementale indeling. Er gaan stemmen op dat het aantal departementen in Nederland aan de hoge kant is. In ieder geval moet voor elk nieuw departement weer een eigen centraal apparaat worden opgezet (gemiddeld 500 man, dat wil zeggen in totaal voor 4 departementen  $13 \times 500 = 6500$  man à f 80 000 = f 520 mln).

Moeilijker is het nog zich een beeld te vormen van overlappingsen tussen departementale activiteiten en die van andere organisaties (overheden, semi-publiekrechtelijke en zelfs privaatrechtelijke instellingen). Hier doet zich eveneens het verschijnsel voor dat men zich met dezelfde problematiek bezighoudt (bij voorbeeld regionaal economisch beleid, ruimtelijke ordening). Vooral in de sfeer van beleidsvoorbereiding en onderzoek is hierbij de kans op dubbel werk niet denkbeeldig. Tegenover het voordeel, dat een gedifferentieerde aanpak tot een gezonde competitie kan leiden en de kans op creatieve ideeën kan vergroten staat de mogelijkheid om door middel van stroomlijning van organisaties de doelmatigheid te vergroten en besparingen te bereiken.

2. Een andere illustratie bieden de vele *planningsvoorschriften* die stuk voor stuk op de gemeenten en de provincies worden losgelaten. (Bijlage 2 bevat 50 planningstypen waarmee een provincie (ZH) wordt geconfronteerd). Elk van deze planvormen eist in het algemeen een eigen

- inspraakprocedure;
- ambtelijke voorbereiding;
- onderzoek en statistische documentatie;
- besluitvormingsprocedure
  - interambtelijk overleg;
  - bestuurscollege;
  - bestuurlijk overleg;
  - raadscommissies, raad;
  - goedkeuring- of ander toezichtregime;
- beroep- of bezwaarschriften;
- voorlichting, administratie etc.

Ook binnen een zelfde plan worden ook binnen het niveau van de rijksoverheid nogal wat procedures dubbelop gedaan (inspraak bij Regering en ook bij Staten-Generaal, evaluatie ook bij Algemene Rekenkamer). Stel: elk plan kost 10 manjaar.

Er moet iedere vier jaar een nieuw plan worden opgesteld. Er zijn 12 provincies en 1 manjaar kost f 80 000 dan zouden de totale planningskosten op provinciaal niveau  $\pm$  f 100 mln. belopen, waarvan f 50 mln. door het Rijk geïnduceerd. Met andere woorden bij de provincies zijn 12% van de personeelskosten aan planning toe te schrijven, oftewel 1200 van de 10 000 man.

Bij de gemeenten bedragen de totale plankosten een veelvoud (zie bijl. 3 over welzijnsplanning). Een conservatieve schatting is f 240 mln. waarvan f 150 mln. aan het Rijk is toe te schrijven. In totaal zouden de planningsvoorschriften van het Rijk dus f 150 + f 50 mln. = f 200 mln. kosten (excl. toezichtskosten bij Rijk en l.p.l.).

Over «*specifieke uitkeringen en toezichtsrelaties*» is al het een en ander gezegd maar ook hier zijn er beruchte doublures, waarvan de meest gewiekste lagere overheden graag gebruik maken.

Als voorbeeld kan genoemd worden een niet nader aan te duiden project van stedelijke infrastructuur dat een stadsvernieuwingsgebied doorsnijdt, in een groeistad in het noorden des lands en waarvan de economische structuur onmiskenbare invloed ondervindt ten tijde van conjuncturele werkgelegenheidsprogramma's in de bouwnijverheid. Hiervoor is een dozijn bijdrageregelingen en financieringsbronnen aanwezig, die het gemeentebestuur achtereenvolgens, of als men het slim speelt, gelijktijdig kan aanspreken. Subsidiologen brengen daarom voor een grotere gemeente hun geld op. Het omgekeerde kan ook voorkomen:

Multifunctionele accommodaties die uit doelmatigheidsoverwegingen voordelen zouden hebben, komen niet van de grond omdat subsidievoorwaarden met betrekking tot afzonderlijke gebruiksdoelen niet onder één dak met elkaar te rijmen zijn.

Gemeenten en provincies brengen zeer veel tijd door in Den Haag om te trachten de bijdragevoorwaarden, soms van verschillende departementen, te laten aanpassen bij concrete projecten die enigszins van het doorsneepatroon afwijken. In de sfeer van het toezicht zijn er ook verschillende instanties die successievelijk hun oordeel over ingewikkelde projecten moeten uitspreken, waarbij grote vertragingen en patstellingen kunnen optreden. Ook is een bekend euvel het groot aantal verschillende vergunningenprocedures dat naast elkaar wordt gehanteerd, waardoor veel economische activiteit ernstige belemmering ondervindt. Er is een commissie ingesteld om hierin verbeteringen voor te stellen.

Binnen de rijksoverheid zijn de departementen veelal bezig naast elkaar *informatie systemen* te ontwikkelen. Een voorbeeld van onderlinge afstemming biedt het personeels- en salarisadministratiesysteem. Een gezamenlijk financieel informatiesysteem en een documentensysteem zijn nog in ontwikkeling.



Functionele indelingen van beleidsterreinen ten behoeve van het toegankelijk maken van commissie-informatie, kamerstukken etc. zijn er vele (ACCO, Staatsalmanak, Commissie-Commissies, Commissieoverzicht van Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, PARAC, etc.).

Op het terrein van de informatievoorziening lopen er zeer veel lijnen tussen de bestuurslagen die voor een deel door het leggen van de juiste dwarsverbanden overbodig zouden worden. Een voorbeeld is het project Middellange termijnplanning provincies en gemeenten waarmee in principe de informatiebehoefte van de Directie Bouwnijverheid, het Aanvullende Werkgelegenheidsbeleid, de Directie Binnenlands Geldwezen en een aantal CBS-statistieken betreffende investeringsverwachtingen kunnen worden gedekt welke gegevens onafhankelijk deel via enquêtes bij de lagere overheden worden vergaard.

Voor wat betreft de geautomatiseerde informatievoorziening wordt alleen al bij de rijksoverheid ca. f 1000 mln. besteed en bij de lagere overheden zal er nog ongeveer de helft van dit bedrag bijkomen. (SOAG: f 200 mln., hiernaast afzonderlijke infosystemen, o.a. nutsbedrijven nog eens f 200 mln.), zie bijlage 4. De kosten van de vele externe adviesorganen kunnen per jaar op ca. f 100 mln. worden geschat, (bijlage 5) en de permanente interne adviesorganen kosten misschien ca. f 22 mln. (zie bijlage 6).

## **b. Evaluatie huidig beleid**

1. Men kan stellen dat de bezorgdheid over het doelmatig en doeltreffend functioneren van de verkokerde rijksdienst toeneemt. (Men vergelijk het rapport van de commissie-Vonhoff met dat van de commissie-Van Veen uit 1971).

2. De uitgangssituatie is gewijzigd ten opzichte van  $\pm$  1960. In enkele opzichten is die verandering kwalitatief van aard, bij voorbeeld op het terrein van de informatievoorziening waar de technische mogelijkheden enorm zijn toegenomen en thans van dien aard zijn dat qua apparatuurkosten steeds meer afzonderlijke eenheden tot «doe-'t-zelven» kunnen overgaan.

Ook de fotocopieerfaciliteiten hebben ongetwijfeld de mogelijkheden van bureaucratische congestie en expansie zeer vergroot (zie bijlage 4b)

Het aantal departementen is meer gradueel met 2 toegenomen en het aantal rijksambtenaren (burgerlijk rijkspersoneel) is van 75 000 gegroeid tot ruim 124 000 exclusief Defensie. Achter deze cijfers gaat nog de spectaculair gegroeide «gesubsidieerde sector» schuil.

Het aantal externe adviesorganen is zeker verdubbeld en het interdepartementaal overleg waarschijnlijk meer dan verdubbeld (coördinatie structuren!). De termijnen waarmee de besluitvorming moet rekenen zijn evenzeer uitgedijd. De omvang van de geproduceerde stukken is navenant.

Al met al is er aanleiding het aspiratieniveau en de aanpak in de wijze van procederen ten behoeve van de afzonderlijke beleidsafdelingen te herzien. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst komt blijkens zijn rapport, in het kielzog van vele alarmerende publikaties over de effectiviteit van de verzorgingsstaat tot een zelfde conclusie.

3. Indien vanuit de nulsituatie de overheid in één dag opnieuw zou moeten worden bewerktuigd, zou wellicht een groot aantal overlappings, functies, complexe procedures en niet op elkaar aansluitende beleidssystemen zijn achterwege gelaten. De gegroeide ontwikkelingen zijn voor een deel te verklaren uit de vrijwel onbegrensde ministeriële verantwoordelijkheid (per departement), de (paradox!) mede daaruit voortvloeiende grote zelfstandigheid van het ambtenarenapparaat, de vergaande arbeidsverdeling en specialisering van dat apparaat, dit alles in combinatie met de sterk toegenomen druk van onderaf, met name van de zijde van georganiseerde belangengroepen op de overheid en de op stelling van de politici daar tegenover.

4. De instrumenten die tot nu toe worden gehanteerd ter verbetering van de situatie zijn zeer weinig effectief tot op heden. Het resultaat van efficiëncyverhoging in de rijksdienst is in beginsel voor een deel meetbaar door een vermindering van het aantal procedures, knelpunten, afnemen van behandelingsduur, etc. Voor een deel vertaalt zich dat in kwaliteitsverhoging.

5. Deze vraag kan geheel bevestigend worden beantwoord, want het gaat hier juist om overlappingsen en negatieve effecten, die niet zouden optreden als elk beleidsonderdeel het enige was.

6. Er zijn andere instrumenten (hulpmiddelen, procedures) die doelmatiger zouden zijn.

7. Het terrein van de meta-besluitvorming is moeilijk beheersbaar. Wellicht kan dit bij voorbeeld door wetgeving worden verbeterd en door duidelijke coördinatie bevoegdheden. Ook het formatiebeleid zou de greep op de bureaucratie kunnen vergroten. Daarnaast moet evaluatie meer aandacht krijgen (bij voorbeeld Sunsetwetgeving) maar de nadruk zal moeten liggen op het doorbreken van machts patronen.

8. De onderhavige zaken zijn «des overheids». Alleen in de sfeer van de informatievoorziening zou een stuk van de uitvoering zich lenen voor privatisering.

### **c. Beleid in het buitenland**

Pm

### **d. Profijtgedachte**

Profijtgedachte is moeilijk toepasbaar op dit terrein (zuiver collectief goed).

### **e. Invloed op economische structuur**

Voor het grootste deel is de invloed van de gehanteerde overheidsbesluitvorming op de economische structuur negatief. De lange procedures kunnen leiden tot uitstel/afstel van economische activiteit. Doublures zijn zeer kostbaar voor de betrokken burgers in termen van tijd en geld. De werkgelegenheid in de kwartaire sector wordt erdoor gediend, maar via collectieve lastendruk wordt de werkgelegenheid in de particuliere sector waarschijnlijk indirect méér benadeeld. De ontoegankelijkheid van veel informatie kan tot regelrechte schade leiden (denk aan doorsnijden van onvermoede ondergrondse leidingen bij werkzaamheden).

### **f. Beleidsalternatieven**

1. Samenvoegen en inperken van planningsrelaties via Opdracht aan Ministerie van Binnenlandse Zaken. Besparing in 1985 op voorwaarde van wijziging rijksregelingen in de sfeer van het Gemeentefonds en Provinciefonds, alsmede gelijktijdig in de personeelskosten van de rijksoverheid:

Afhankelijk van resultaat 10 à 20% van f 200 mln. = f 20 à f 40 mln.

2. Harmoniseren van de planningsprocedures en informatievoorziening. Besparing bij gemeenten en provincies 2 à 3% is ± f 5 mln. per jaar.

3. Coördineren vergunningenstelsels:

Budgettair effect gering, economisch voordeel aanzienlijk.

4. PM. Samenvoegen en overhevelen specifieke uitkeringen: Zie hierboven (II).

5. PM (na 1985). Versneld opstellen en uitvoeren van BOCO-structuurschetsen waarin oplossingen worden aangegeven voor ondoelmatigheden

in geautomatiseerde informatiesystemen. Door invoering van de Centrale Personenadministratie is het bij voorbeeld mogelijk gebleken 20 van de 42 knelpunten weg te nemen, voortvloeiend uit het bestaan van verschillende informatiesystemen met betrekking tot natuurlijke personen die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd:

Dit zou een winst van f 49 mln. betekenen.<sup>3</sup> Ook op het gebied van niet-natuurlijke personen, topografie en leidingen, vastgoed, wordt thans analyse verricht die via wettelijke maatregelen kan leiden tot drastische vereenvoudiging in de informatievoorziening:

Mogelijke besparingen in dezelfde orde van grootte als bij personen. Hierbij dient echter bedacht te worden, dat deze «besparingen» neerslaan in doelmatiger werk in vele instellingen en niet zonder meer tot uiting zullen komen in lagere begrotingsbedragen. Die begrotingen zullen van hoger hand moeten worden ingekrompen om de diffuse besparingen ook in feite te kunnen realiseren. Hiernaast moet nog rekening worden gehouden met de ontwikkelingskosten van de nieuwe systemen en met de hier en daar benodigde maar niet eenvoudig te realiseren reorganisatie van taken en bevoegdheden.

In de sfeer van de vaar- en voertuigenregistratie zou ook een aanmerkelijke vereenvoudiging gerealiseerd kunnen worden. Het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting en de Rijksdienst voor het wegverkeer, waar gelijksoortige gegevens worden verzameld zouden wellicht van één functioneel rekencentrum gebruik kunnen maken waardoor verzameling, verwerking en opslag van gegevens niet dubbel behoeven te geschieden.

Binnen de Sociale Verzekeringen en gezondheidszorg kunnen door samenvoegen of wederzijds gebruikmaken van de informatiebestanden, met waarborging van de vertrouwelijkheid van de gegevens, belangrijke rationalisering bereikt worden.

#### 6. PM (na 1985?). Externe adviesgroepen samenvoegen en inkrimpen:

Bijvoorbeeld bij halvering, besparing	= f	50 mln.
— reorganisatiekosten + vergroting van nieuwe raden	= f	30 mln.
		<hr/>
	f	20 mln.

7. Beperken aantal adviesopdrachten externe adviesorganen (met 40%) kan in 1985 wellicht een besparing opleveren van: 20% door verlaging van de vergaderfrequentie, te faseren als volgt:

	1981	1982	1983	1984	1985
	95	96	97	98	100 miljoen
Te besparen bijv. :	12%	14%	16%	18%	20%*
in geld (miljoen) :	11	13	16	18	20

\* Navenante besparing ca. f 3 mln. vergaderkosten op rijksniveau.  
Negatief effect: legitimiteit overheids-handelen en vermindering kwaliteit + bemoeilijking parlementair werk.  
Door combinatie van punt 6 en 7 zal niet de totale som van de besparingen bereikt kunnen worden, doch slechts f 30 mln..

8. Interne adviesorganen. Van de 150 interne adviesorganen kan door invoering van het coördinatiestelsel dat de commissie-Vonhoff aanbeveelt wel een aantal worden samengevoegd of opgeheven. Het gaat hierbij om vaste colleges waar voorstellen vóór behandeling op ministerraadsniveau doorheen worden gesluisd. Een inkrimping van het aantal voorportalen zal weer enigszins te niet worden gedaan door het toenemend aantal leden per commissie, het groter aantal subcommissies en de grotere vergaderfrequentie.

<sup>3</sup> Zie toelichting bij ontwerp van wet CPA.

Volgens bijlage 6 is een besparing van ten hoogste f 10 mln. bij permanente commissies te halen. Hoewel dus, ook al tegen de achtergrond van de relatief geringe budgettaire lasten van de commissies, de financiële besparingen te verwaarlozen zullen zijn, kan van een drastische inperking van het aantal permanente interne adviesorganen een versnelling van de besluitvorming en een doelmatiger tijdgebruik van hoge ambtenaren worden verwacht.

9. PM. Wetgevingsprocedures: Zie bijlage 8.

10. PM. Personeelsbeleid – formatiebeheersingsprocedure: Het zal duidelijk zijn, dat om een betere greep te krijgen op bureaucratische expansie de formatiebeheersingsprocedure een wezenlijk instrument zal kunnen zijn. Deze procedure wordt thans aan een afzonderlijke heroverweging onderworpen, waarbij wordt gezien of het formatiebeleid meer organisatorische aspecten zou moeten gaan omvatten. Daarbij zou ook een stroomlijning van de procedure overwogen kunnen worden, gericht op grotere beslissingsvrijheid van de afzonderlijke departementen.

11. Departementale herindeling: Een aantal MITACO-knelpunten zou bij een betere departementale indeling gericht op een drastische verkleining van het aantal departementen (bij voorbeeld tot 10) vanzelf worden opgelost. Voor andere vormen van dubbel werk valt een reorganisatiewinst van niet meer dan  $\pm 5\%$  te verwachten (f 8 à f 10 mln.). De verkleining van het aantal departementen zal voorts wellicht een besparing in de sfeer van centrale beheersdiensten opleveren van  $\pm 20\%$  voor elk departement dat wordt opgeheven dat wil zeggen  $\pm 50$  man, te taxeren op f 20 à f 40 mln.

#### **IV. TOEZICHT EN CONTROLE OP LAGERE OVERHEDEN**

##### **a. Huidig beleid**

1. Belangrijkste doelstelling van het toezicht is de bewaking van de eenheid van bestuur die in een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland wenselijk wordt geacht. Binnen deze doelstelling kunnen de volgende toezichtsmotieven worden onderscheiden:

- coördinatie: voorkomen/oplossen van belangenconflicten tussen gemeenten;
- beleidsbewaking: afstemming van het beleid van de gemeente op dat van de hogere overheid;
- kwaliteitsbewaking: controle op de deugdelijkheid, de technische kwaliteit van het besluit;
- financiële motieven: bevordering van een gezond en evenwichtig financieel beleid van de gemeente;
- rechts- en belangenbescherming van de burger: men komt dit motief tegen bij administratief beroep, dat ook als een vorm van toezicht kan worden beschouwd, en bij goedkeuring van verordeningen en plannen.

Ook buiten het wettelijk geregelde toezicht wordt controle uitgeoefend op lagere overheden, met name in de vorm van het stellen van voorwaarden bij rijkssubsidies (de «gouden koorden»). De motieven daarbij zijn globaal dezelfde als hierboven genoemd, zij het dat de «beleidsbewaking» een belangrijke rol speelt (zie bij voorbeeld de afdekking tekorten openbaar vervoer).

2. Te onderscheiden valt het repressieve toezicht (vernietiging) en het aanvullende, met name het preventieve toezicht, waarvan goedkeuring, toestemming, ontheffing en verklaring van geen bezwaar de bekendste zijn. Daarnaast komt voor het positieve toezicht in de vorm van de aanwijzing, etc. Bij de zogenaamde gouden koorden gaat het over rijkssubsidies aan la-

gere overheden waarbij het Rijk voorwaarden en voorschriften met betrekking tot de besteding stelt.

Als onderdeel van het toezichtsinstrumentarium zou kunnen worden genoemd de planning die het toezichthoudend orgaan oplegt aan de lagere overheid zowel bij wettelijke toezichtsfiguren als buitenwettelijke beïnvloedingsinstrumenten (zie bij voorbeeld de gemeentelijke planning in de welzijnssector en het verkeerscirculatieplan in de sector verkeer). Die opgelegde planning heeft enerzijds ten doel een samenhangend gemeentelijk beleid te bevorderen, doch dient anderzijds als middel om toezicht op dat beleid te kunnen uitoefenen.

3. Te onderscheiden vallen de volgende kosten categorieën:

I: kosten op rijksniveau

II: op provinciaal niveau

III: bij de gemeenten

*Ad I.* Bijlage 1 geeft een overzicht van aantallen toezichthoudende rijksambtenaren. Het eindtotaal van 8235 dient verminderd te worden met het aantal rijksambtenaren, belast met toezicht op particuliere instellingen, zoals bij voorbeeld het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, dienstonderdelen van Verkeer en Waterstaat (RWS-directies à 2500 man) en Landbouw (1650 man). Ook zullen de taken van de opgesomde dienstonderdelen niet altijd volledig aan toezicht kunnen worden toegeschreven (zie bij voorbeeld de dienstonderdelen van Onderwijs en Wetenschappen). Het totaal aantal zou daarom verminderd kunnen worden tot  $4000 \times f 80\,000$  (salariskosten + overhead) = f 320 mln.

*Ad II.* Bijlage 2 geeft een schatting van aantallen provinciale ambtenaren belast met toezicht op gemeenten en komt uit op ca. 700 man. Kosten:  $700 \times f 80\,000 = f 56$  mln.

*Ad III.* Voor de personeelskosten op gemeentelijk niveau is uitgegaan van de situatie in een doorsnee-gemeente van 10 000 inwoners. Er is de volgende schatting gedaan van het aantal manjaren dat bij zo'n gemeente is gemoeid bij het toezicht van hogerhand op de verschillende beleidsterreinen. De werkzaamheden waar het daar om gaat bestaan uit activiteiten als overleg met toezichthouder, het inwinnen van verplichte adviezen van instanties als rijksinspecteurs, provincie, etc., het periodiek verstrekken van (statistische) gegevens aan de hogere overheid (invullen van formulieren, staten, e.d.).

Beleidsterrein	Manjaren
— gemeentelijke financiën, incl. belastingen	1/2
— ruimtelijke ordening	1/8
— volkshuisvesting (bouwplannen etc.)	1/8
— onderwijs	1/8
— welzijn (incl. planning, voor zover te beschouwen als toezichtsmiddel)	1/4
— verkeer en vervoer	1/8
— milieu (b.v. verplichte adviezen)	1/8
— uitvoering WWV, WSW, ABW (b.v. periodieke gegevens verschaffing)	1/4
— strafverordeningen, politie, brandweer, bevolkingsregister, vreemdelingen-zaken, drank en horeca etc.	1/8
	<hr/>
	1 3/4

Dit aantal manjaren is gezien de totale Nederlandse bevolking van 14 mln. herleid tot een landelijk totaal van 2450 manjaren (waarbij  $1 \frac{3}{4}$  manjaren per 10 000 inwoners tevens als gemiddelde is gehanteerd). Kosten, uitgaande van een gemiddeld niveau van commies-a, incl. sociale lasten en overhead:  $2450 \times f 80\,000 = f 196$  mln.

– kosten bij het Rijk:	f	320 mln.	aantal manjaren	4000
– kosten bij de provincie:	f	56 mln.		700
– kosten bij de gemeente:	f	196 mln.		2450
		f 572 mln.		7150

## b. Evaluatie huidig beleid

1. De hoofddoelstelling (eenheid van bestuur) is in de loop der tijd niet veranderd. Wèl echter het aspiratieniveau, althans de omvang en intensiteit van het toezicht. Dit is onder meer een gevolg van het feit dat steeds meer oorspronkelijk autonome taken in de mede-bewindsfeer zijn getrokken. Daarnaast is het verschijnsel van de «gouden koorden» toegenomen door een toenemende vraag vanuit de lagere overheden naar rijkssubsidies en een neiging van het Rijk tot (financiële) centralisatie. Een en ander berustte niet op een bewuste beleidskeuze doch verliep in een geleidelijk proces.

## c. Beleid in het buitenland

2. Bij veel vormen van toezicht kan gesteld worden dat de uitgangssituatie is gewijzigd. Zo gold in het verleden meer dan thans het motief van de geringere deskundigheid van de lagere overheid. Een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling is verder het groeiend besef dat de gemeenten meer beleidsvrijheid moet worden gegeven, onder meer ten einde op lokaal niveau beter een geïntegreerd beleid te kunnen voeren. Zie de Decentralisatienota waarin de regering ook de «gouden koorden» zegt te willen terugdringen.

3. De hoofddoelstelling: «eenheid van bestuur» zou thans niet anders worden geformuleerd. Wel zou de uitwerking daarvan een andere zijn, in die zin dat een stelsel van toezicht zou worden gecreëerd dat minder omvangrijk, minder gedetailleerd en minder «verkokerd» is.

4. Het huidig toezicht is ter bereiking van de doelstelling op zich niet ineffectief. Wèl zou men kunnen stellen dat die doelstelling ook zou kunnen worden gerealiseerd op een andere wijze, die minder duur en gecompliceerd is en bovendien minder ongunstige neveneffecten heeft.

5. Er is soms sprake van overlapping van instrumenten. Voorbeeld: financieel toezicht (op gemeenten) en planologisch toezicht. Als onbedoelde neveneffecten van het huidig toezicht kunnen worden genoemd:

- ongewenste vertraging in de gemeentelijke besluitvorming;
- belemmering van geïntegreerd lokaal bestuur door «verkokerd» toezicht;
- afwenteling van politieke verantwoordelijkheid naar het toezichthoudend orgaan;
- feitelijk sterkere beïnvloeding van het (gemeentelijk) beleid, dan de bedoeling is van het toezicht.

6. Denkbaar is:
- een betere onderlinge afstemming en harmonisatie van het toezicht in de verschillende sectoren;
  - terugdringing van te gedetailleerd toezicht;
  - beëindiging van onnodig toezicht;
  - mogelijkheid van differentiatie.

7. Er zijn in het algemeen geen belangrijke variabele externe factoren die de kosten van toezicht moeilijk beheersbaar maken. (Wèl is het zo dat de kosten van invoering van een bepaald soort toezicht van te voren vaak moeilijk zijn te voorzien. Voorbeeld: toezicht en planning in de welzijnssector.)

Toezicht kan niet worden overgeheveld naar de particuliere sector.

P.M.

#### **d. Profijtgedachte**

Toepassing van de profijtgedachte is bij toezicht moeilijk denkbaar.

Het (directe) effect op de arbeidsmarkt is aangegeven onder a.3.

Voor zover het huidig toezicht als neveneffect een vertraging van de gemeentelijke besluitvorming met zich meebrengt, kan dit belangrijke consequenties hebben voor economie en werkgelegenheid. Voorbeeld: effecten op de bouwnijverheid door het te traag gereed komen van bouwplannen.

#### **e. Invloed op economische structuur**

#### **f. Beleidsalternatieven**

Hierbij moet worden gedacht aan een aantal maatregelen die afzonderlijk of in combinatie met elkaar denkbaar zijn.

##### *a. Het toezicht minder gedetailleerd maken*

Deze mogelijkheid doet zich voor in de meeste sectoren waarin toezicht wordt uitgeoefend of specifieke uitkeringen worden verstrekt. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: Volkshuisvesting, Onderwijs, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Ook zou men hier kunnen denken aan het terugdringen van gedetailleerde planningsvoorschriften. Voorbeeld: planning in de welzijnssector.

##### *b. Het laten vervallen van bepaalde vormen van toezicht*

Denkbaar is allereerst om vormen van rijkstoezicht te laten vervallen. Gedacht kan worden aan sectoren als Onderwijs, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volkshuisvesting, etc. Gesteld dat hiermee minimaal 10% van de personeelskosten bij Rijk en gemeenten kan worden bespaard: 400 man bij het Rijk en ca. 240 bij de gemeenten (per gemeente van 10 000 inwoners: 0,17 manjaar ofwel ca. 35 mandagen per jaar).

Echter ook provinciaal toezicht zou kunnen vervallen. Vervallen van bij voorbeeld het (preventief) begrotingstoezicht zou de daarbij betrokken 288 provinciale ambtenaren voor minstens de helft overbodig maken, plus naar schatting een even groot aantal gemeentelijke ambtenaren. Verwezen zij met betrekking tot het begrotingstoezicht naar de bestaande discussie over de vraag of dit toezicht niet zou kunnen worden beperkt tot niet-sluitende begrotingen (met als gevolg overigens dat het Rijk niet meer aanspreekbaar zou zijn voor rekening-tekorten).

Verder zou zeker ook aan het planologisch toezicht (goedkeuring van bestemmingsplannen etc.) kunnen worden gedacht, althans voor zover daar het aspect rechtsbescherming niet mede een rol speelt.

In deze rubriek mag niet onvermeld blijven de mogelijkheid om vormen van (goedkeuring etc.) preventief toezicht te vervangen door uitsluitend repressief toezicht, eventueel gecombineerd met een «steekproefgewijs» of selectief controleren van het gemeentelijk beleid waarop het toezicht zich richt.

### c. *Onderlinge afstemming en harmonisatie van toezicht*

Kwantificering is hier moeilijk. Duidelijk is wel dat met name bij de gemeenten besparingen zouden kunnen optreden: het toezicht komt overzichtelijker op de gemeenten af. De mate van verkokering op bij voorbeeld rijksniveau neemt ook af, waardoor ook op dat niveau besparingen denkbaar zijn.

#### **Resumé**

Door het laten vervallen van bepaalde vormen van toezicht kan minimaal ca. 15% worden bespaard. De beide andere maatregelen zijn moeilijk te kwantificeren, doch een besparing van 5% als gevolg van beide te zamen lijkt minimaal haalbaar. Dat betekent respectievelijk f 70 à f 90 mln. en f 20 à f 30 mln. ten opzichte van het totaalbedrag van ca. f 574 mln.

#### **Slotopmerkingen**

- De bovengenoemde alternatieven hebben directe (ongunstige) effecten op de werkgelegenheid in de ambtelijke sector. De effecten op de particuliere sector zijn gunstig, omdat de lokale besluitvorming sneller kan verlopen (zie bij voorbeeld de woningbouw), terwijl het beleid ook beter op de plaatselijke omstandigheden kan worden afgestemd (voorbeeld: betere lokale/regionale afstemming van het onderwijs op de arbeidsmarkt?)
- De beleidsalternatieven dienen gepaard te gaan met decentralisatie.
- De beleidsalternatieven kunnen soms niet zonder wetswijziging tot stand komen (bij voorbeeld vervallen van wettelijk geregeld toezicht, wettelijke planvoorschriften etc.). Soms gaat het echter meer om de niet-wettelijk geregelde wijze van toezicht (bij voorbeeld onderwijs?) terwijl ook het terugdringen van de «gouden koorden» geen wetswijzigingen vereist.
- De kosten betreffende de afhandeling van specifieke uitkeringen (hoofdstuk II, bijlage 3, sub c) vallen in principe buiten de kosten van toezicht en controle, al zal hier en daar wel een overlapping plaatsvinden.

## **V. RECHTSBESCHERMING TEGEN DE OVERHEID**

### **Inleiding**

De roep om (verdere) verbetering van de rechtsbescherming tegen overheidshandelen is nog steeds hoorbaar. Naarmate het terrein, waarop de bemoeienis van de overheid zich manifesteert, verder toeneemt, zal, naast dit probleem van de verbetering van de kwaliteit van de rechtsbescherming, ook het probleem van de toeneming van het aantal verzoeken om rechtsbescherming blijven bestaan. In het kader van de heroverweging van de overheidsuitgaven op het terrein van het binnenlands bestuur moet worden bezien of aan de maatschappelijke druk om de rechtsbescherming van de burger tegen overheidshandelen te verbeteren, nog wel op alle punten dient te worden toegegeven en of het niet wat minder kan. De redenen daarvoor zijn tweërlei: Het in stand houden van het apparaat dat direct en indirect met het bieden van rechtsbescherming is belast, is een taak die de nodige begrotingsgelden opslokt, terwijl daarnaast nimmer uit het oog mag worden verloren dat het bieden van rechtsbescherming tegen overheidshandelen niet alleen aan de zijde van het bestuur maar ook aan de zijde van de burgers tot flinke vertragingen, al dan niet met daaraan verbonden financiële consequenties kan leiden. Rechtsbescherming gaat soms min of meer ten koste van slagvaardigheid van het bestuur.

Alhoewel erkend moet worden dat in de procedurele sfeer reeds zoveel mogelijk is rekening gehouden met dit laatste belangrijke aspect van de rechtsbescherming tegen overheidshandelen (opheffing schorsende wer-



king beroep, voorlopige voorziening, enz.) moet in het onderhavige kader toch worden gezien of niet op sommige punten veranderingen kunnen worden aangebracht die ten aanzien van de beide genoemde aspecten positief werken, zonder dat dit consequenties heeft voor de handhaving van de rechtsstaat, die Nederland wil zijn. Dat Nederland een rechtsstaat is komt onder meer daarin tot uiting dat een ieders handelen, dus ook dat van de overheid, toetsing aan algemene rechtsbeginselen (daaronder begrepen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) behoort te kunnen doorstaan. Voor zover met deze vorm van toetsing kan worden volstaan ligt toetsing door de (van het bestuur onafhankelijke) rechter het meest voor de hand. Dit is zeker niet de duurste vorm van rechtsbescherming, omdat de toetsing relatief beperkt en de procedure relatief strak omlijnd is. Deze z.g. rechterlijke toetsing, die rechtsbescherming in enge zin biedt, is te vinden bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State en een aantal andere, gespecialiseerde rechterlijke collegies (raden van beroep, ambtenarengerechten, Centrale Raad van Beroep, de belastingkamers bij de gerechtshoven en de Hoge Raad, Tariefcommissie, College van beroep voor het bedrijfsleven, enz.) Op de gespecialiseerde collegies wordt hier niet verder ingegaan. Deze behoren als zodanig te worden gezien door de werkgroep heroverweging organisatie rechtspraak. In het onderstaande kan de Afdeling rechtspraak voldoende worden geacht als voorbeeld waarvan de nodige varianten voor bezuinigingen voor genoemde collegies kunnen worden afgeleid.

In het verband van de heroverweging binnenlands bestuur verdienen in het bijzonder aandacht de aan de rechterlijke toetsing soms voorafgaande bezwaarschriftenprocedures, die een mogelijkheid voor het bestuur bieden beslissingen alsnog te herzien. Dergelijke procedures hebben met rechtsbescherming slechts in zoverre te maken dat zij tot een andere, voor de burger soms gunstiger beslissing kunnen leiden nog voordat de rechter zich daarmee heeft kunnen bemoeien.

Om verschillende, hier niet nader te noemen, redenen kan er aanleiding zijn het toezicht op het overheidshandelen verder te verdiepen en zich ook te laten uitstrekken over de hantering door de overheid van haar discretionaire bevoegdheden, ook wanneer deze zich blijft bewegen binnen de door het recht gestelde grenzen. Vanouds gaat men er in ons land van uit, dat een dergelijke toetsing niet bij de rechter behoort te berusten, maar door het bestuur dient te worden uitgeoefend (scheiding der machten). Hier geraakt men op een terrein, waarop het begrip «rechtsbescherming» nog slechts toepasselijk is wanneer men dit sterk uitrekt. Dat wordt in het onderstaande niettemin gedaan. Er is dan sprake van bestuurlijke toetsing in «vol» beroep.

Maar de toetsing van overheidshandelen krijgt nog in andere vormen gestalte. Genoemd moet dan worden het voortdurende toezicht dat de rechtstreeks gekozen organen uitoefenen op het bestuur, gestalte krijgend via de verantwoordingsplicht; de rechtstreeks gekozen organen worden daarbij onder meer geïnspireerd door klachten van de burgers. De rechtstreeks gekozen organen kunnen in dat kader zelf werkzaam zijn, maar hun taak tot onderzoek van deze klachten ook aan een onafhankelijke commissie of instantie toevertrouwen.

Ten slotte moet worden genoemd het z.g. petitierecht, neergelegd in artikel 8 van de huidige Grondwet, waarmee de burger zich tot de «bevoegde macht» kan wenden. Dit kan grote betekenis hebben voor de uitoefening van met name het repressief toezicht zoals in het hoofdstuk over het toezicht is beschreven.

Een en ander concretiserend kunnen de volgende middelen van «rechtsbescherming tegen overheidshandelen» worden onderscheiden, variërend van rechterlijke toetsing, als eigenlijke vorm van rechtsbescherming, tot het petitierecht als de zwakste ingang voor het bewerkstelligen van beïnvloeding van overheidshandelen:

1. Administratieve rechtspraak door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, al dan niet voorafgegaan door de bezwaarschriftenprocedure;
2. Administratief beroep op de Kroon (bestuurlijke toetsing);

3. Recht van petitie;
4. Nationale ombudsman;
5. (PM) Rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter in het kader van artikel 1401 BW.

Buiten beschouwing worden hier derhalve nog gelaten de Wet openbaarheid van bestuur en de inspraakregelingen die de laatste jaren hier en daar in de regelgeving ingang vinden. Enerzijds omdat deze vooral te maken hebben met de voorbereiding van de besluitvorming, anderzijds omdat de kosten daarvan nauwelijks zijn te kwantificeren. Opgemerkt zij slechts dat met name de inspraakvoorschriften een belangrijke nieuwe kostenfactor voor het openbaar bestuur hebben opgeleverd zonder dat tot op heden is aangetoond dat dit tot vermindering van het aantal bezwaren en klachten in een later stadium heeft geleid. Deze inspraakprocedures moeten daarom tenminste als een PM-bezuinigingspost worden genoteerd.

In het hierna volgende wordt beknopt ingegaan op de onder 1 tot en met 5 genoemde «rechtsmiddelen» tegen overheidshandelen, met daarbij steeds genoemd de verschillende bezuinigingsvarianten welke in technische zin binnen de redelijkheid kunnen worden geconstrueerd. In de beschouwingen en becijferingen is voorbij gegaan aan de toe- of afname van maatschappelijke kosten die het gevolg kunnen zijn van een «rechtmiddel» c.q. de inperking daarvan. Deze kunnen een veelvoud bedragen van de opgenomen cijfers.

## **1. Administratieve rechtspraak: de Wet Arob**

### *a. Kenschets voorzover vanuit financieel oogpunt van belang*

De Wet Arob opent ten aanzien van ieder schriftelijk besluit van een administratief orgaan, gericht op enig rechtsgevolg, niet zijnde een besluit van algemene strekking of een rechtshandeling naar burgerlijk recht, noch een in de artikelen 5 en 6 van de wet uitgezonderde beschikking, een recht van beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

Van het begrip administratief orgaan zijn in artikel 1 een aantal instanties uitgezonderd.

De Wet Arob geeft een aanvullende regeling in die zin, dat ingevolge de Wet Arob tegen *alle* beschikkingen beroep kan worden ingesteld, voor zover deze niet in artikel 5 zijn uitgezonderd, of afkomstig zijn van een in artikel 1 genoemd administratief orgaan. Zo kan geen Arob-beroep worden ingesteld tegen beschikkingen waarvan appellant Kroonberoep of beroep op een gespecialiseerde rechter heeft ingesteld of had kunnen instellen. Voorts kent de Wet Arob voorafgaande aan het Arob-beroep een bezwaarschriftenprocedure, in te stellen bij het orgaan dat de beschikking gegeven heeft. Deze bezwaarschriftenprocedure is facultatief wanneer het gaat om een beschikking van een orgaan van de centrale overheid en verplicht als het gaat om een beschikking van een orgaan van de lagere overheid. Voor de ontvanke-lijkheid van het beroep op de Arob-rechter is, onder bepaalde voorwaarden, een griffierecht van f 25 verschuldigd.

De Wet Arob kan niet goed worden begrepen zonder dat daarbij ook de Wet op de Raad van State wordt betrokken. Ingevolge artikel 10 van de Wet Arob zijn op de behandeling van het beroepschrift de artikelen 68 tot en met 84 van de Wet op de Raad van State van toepassing. Deze artikelen bevatten de regeling van de bevoegdheden van de Afdeling en haar voorzitter, die een speciale rol krijgt toebedeeld. Voor zover hier van belang dienen te worden genoemd de bevoegdheden van de voorzitter tot vereenvoudigde behandeling van kennelijk niet ontvankelijke of ongegronde beroepen (met een verzetprocedure), tot schorsing van het aangevallen besluit en tot het geven van een voorlopige voorziening. Ook de bevoegdheid van de Afdeling om een bijzondere procedure in spoedeisende gevallen te volgen behoeft vermelding. Ten slotte kent de wet de mogelijkheid de behandeling van eenvoudige zaken door een enkelvoudige in plaats van een meervoudige kamer te doen plaatsvinden.

b. *Stand van zaken*

De stand van zaken met betrekking tot de Afdeling rechtspraak heeft in dit stuk geen bespreking omdat daaraan bij de heroverweging organisatie rechtspraak aandacht is besteed. Voor zoveel mogelijk is daarmee en met de daar gehanteerde cijfers (griffierecht) rekening gehouden. Wat betreft de Arob-bezwaarschriften kan moeilijk van een stand van zaken worden gesproken omdat dit per gemeente, provincie enz. anders ligt.

c. *Globale kosten weergave*

Zie bijlagen 1 en 2.

d. *Varianten voor bezuiniging*

Het zal aanstonds duidelijk zijn dat het globaal karakter van de hieronder aan te geven bezuinigingsvarianten zijn weerslag heeft op de becijferingen, die aan het slot van dit stuk zijn opgenomen.

Bij het opstellen van de varianten heeft als uitgangspunt gegolden dat de kwaliteit van de rechtsbescherming niet belangrijk mag verminderen.

Zoals reeds opgemerkt blijft de Afdeling rechtspraak hier buiten beschouwing.

a. Facultatief stellen van de bezwaarschriftenprocedure (ook) voor lagere overheden

Reeds thans wordt in de subcommissie-Arob van de Staatscommissie rechterlijke organisatie gezien of de bezwaarschriftenprocedure wellicht facultatief kan worden gemaakt. Weliswaar wordt dit met name gezien in verband met de eventuele instelling van een tweede Arob-instantie, maar ook los daarvan is dit denkbaar.

*Bezwaren*

Of het facultatief stellen van de Arob-bezwaarschriftenprocedure werkelijk bezwaarlijk is, hangt vooral af van het antwoord op de vraag door wie en op welke wijze de afweging: wel of geen bezwaarschriftenprocedure, wordt gemaakt. Er behoeven geen onoverkomelijke moeilijkheden te rijzen bij facultatief stellen daarvan. Wat het concrete effect voor de werkbelasting van de lagere overheden zou zijn, is niet te voorspellen.

b. Afschaffen van de bezwaarschriftenprocedure

*Bezwaren*

Bij afschaffing van de bezwaarschriftenprocedure (verplicht of facultatief) zal het Arob-beroep een minder goed alternatief gaan vormen voor Kroonberoep, omdat er in de totale Arob-procedure een fase van bestuurlijke heroverweging zou ontbreken. Of dit onoverkomelijk is zal afhangen van de wijze waarop de bezwaarschriftenprocedure thans door de overheid wordt gehanteerd en of dit zo nodig te verbeteren is. Dit wordt momenteel onderzocht. Wel kan reeds nu worden geconstateerd dat de bezwaarschriftenprocedure een niet te onderschatten zeefwerking heeft. Het is moeilijk te voorspellen welke gevolgen afschaffing voor de Afdeling rechtspraak zal hebben. In ieder geval zal daar aan uitbreiding in de personele sfeer niet kunnen worden ontkomen, met alle nadelen van dien.

*Conclusie*

Eventuele mogelijkheden tot bezuiniging:

- Facultatief stellen van de bezwaarschriftenprocedure;
- (PM – afschaffen bezwaarschriftenprocedure).

– In het algemeen moet het omstreden belang in een redelijke verhouding staan tot de kosten van de rechtsgang. Procedure over geringe belangen kunnen worden tegengegaan door niet te lage toelatingsdrempels (bijvoorbeeld griffierecht).

## 2. Kroonberoep

Nu het Arob-beroep behandeld is kan wat korter worden ingegaan op het Kroonberoep, omdat een aantal elementen daarin vergelijkbaar zijn. Dezelfde indeling wordt niettemin gevolgd.

### a. *Kenschets, voor zover vanuit financieel oogpunt van belang*

Beroep op de Kroon kan slechts worden ingesteld indien dit in de wettelijke regeling uitdrukkelijk is bepaald. De procedure is geregeld in de artikelen 26 tot en met 62a van de Wet op de Raad van State.

Het Kroonberoep wordt vooral gekenmerkt door het feit dat de beslissing genomen wordt binnen het bestuur (de Kroon) op advies (dat wil zeggen via een ontwerp-besluit) van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, alsmede door het feit dat de toetsing zeer ruim is: er is sprake van een volledige heroverweging van de belangen, mede op basis van nieuwe feiten. De Kroon geeft in de meeste gevallen ook zelf een nieuwe beslissing. Er is geen griffierecht verschuldigd.

De procedure van het Kroonberoep kent, net als die van Arob-beroep, de mogelijkheden van vereenvoudigde behandeling, van schorsing en van de spoedeisende procedure.

### b. *Stand van zaken*

Ook bij de Afdeling Contentieux (= de Afdeling voor de geschillen van bestuur) bestaat momenteel een flinke achterstand, die vooral wordt veroorzaakt door de late indiening van de ambtsberichten.

### c. *Globale kosten-weergave*

Verwezen zij naar bijlage 1 en 2.

### d. *Varianten voor bezuiniging*

Dezelfde inleidende opmerking dient te worden gemaakt als in het onderdeel betreffende het Arob-beroep, onder d.

Kroonberoep verenigt twee elementen in zich: de rechtsbescherming in engere zin, zoals een rechter die kan bieden, met daaraan toegevoegd een beleidstoetsing. Te zamen wordt dit aangeduid als rechtsbescherming in ruime zin. Men kon zich tot voor kort nog de vraag stellen of het wel zo nodig is dat steeds de Kroon de beleidsbeslissing nog eens helemaal opnieuw doorlicht. Deze vraag is niet zo actueel meer nu de Regering onlangs richtlijnen voor de keuze tussen vol (Kroon-)beroep en Arob-beroep het licht heeft doen zien. In die richtlijnen zit duidelijk de gedachte dat de noodzaak c.q. de wenselijkheid van deze voorziening (t.w. bestuurlijke toetsing door de Kroon) steeds opnieuw moet worden aangetoond in de toelichting bij nieuwe wettelijke regelingen. Er zit derhalve (voor zover Kroonberoep duurder zou zijn dan Arob-beroep, hetgeen betwijfeld moet worden – alleen een z.g. contraire procedure kost veel extra tijd, dus geld) geen nieuwe bezuiniging in dat aspect. Bezien dient derhalve te worden in hoeverre binnen het Kroonberoep zelf wél zaken goedkoper zouden kunnen.

#### 1. *Beperking van de kring van beroepsgerechtigden*

Het lijkt voor de hand te liggen aan te nemen dat het aantal beroepen op de Kroon, en daardoor de belasting van de Afdeling Contentieux en de de-

partementen zal verminderen (en de slagvaardigheid van het bestuur naventant zal toenemen), wanneer de kring van beroepsgerechtigden in daarvoor in aanmerking komende bijzondere wettelijke regelingen kleiner wordt gemaakt. Het is evenwel veel waarschijnlijker dat het effect in werkelijkheid zeer bescheiden zal zijn, zeker wanneer men ook de voorspelbare neveneffecten van een dergelijke maatregel in ogenschouw neemt. Een korte schets van de verschillende mogelijkheden moge dit illustreren.

De meest ruime kring van beroepsgerechtigden is «een ieder». Een dergelijke kring komt sporadisch voor.<sup>4</sup> Vooral ten aanzien van het soort besluit waartegen een ieder in beroep kan komen doet zich het probleem gevoelen dat het onderzoek in iedere beroepszaak naar de vraag of de personen in kwestie wel beroepsgerechtigd zijn, dat wil zeggen in hun beroep kunnen worden ontvangen, meer tijd zou vergen dan in het andere geval gemoeid zou zijn met het wel behandelen van het beroep van de enkeling die uiteindelijk buiten de boot zou zijn gebleven. Vervolgens is aan de orde de kring van «degenen die tevoren zus of zo bezwaren hebben ingediend». Dit is een bij voorbeeld in de milieu- en R.O. wetgeving veel voorkomend criterium. De betrokken departementen stellen zich, voor zover bekend, op het standpunt dat er materieel heel weinig verschil is tussen dit criterium en dat van de nog te bespreken «rechtstreeks belanghebbenden» (dat we kunnen aanduiden als het «Arob-criterium»). Dit standpunt lijkt geloofwaardig te zijn. Bovendien speelt ook hier het probleem van het ontvankelijkheidsonderzoek, dat ook veel tijd vergt.

Uit het voorgaande blijkt reeds dat het nu te bespreken criterium van de «rechtstreeks belanghebbenden» duidelijk nadelen heeft doordat het een moeilijk ontvankelijkheids criterium is, dat derhalve slechts moet worden gekozen wanneer niet concreter kan worden aangegeven wie beroepsgerechtigd behoren te zijn. Dat is bij de Wet Arob het geval. Verdergaande beperking, binnen de kring van rechtstreeks belanghebbenden, heeft als belangrijk bezwaar dat het veelal gaat om beschikkingen in de zin van de Wet Arob (bij voorbeeld de milieuvergunningen). Dat is van grote betekenis omdat degenen die door een dergelijke beperking worden getroffen (maar wel rechtstreeks belang bij de beschikking hebben) naar de Afdeling rechtspraak kunnen stappen. Dat moet niet alleen een weinig fraaie oplossing worden geacht, maar levert in een bezuinigingsoperatie waarschijnlijk niet veel op. Wij zijn hiermee gekomen binnen de sfeer van vervanging van Kroonberoep door Arob-beroep, waarover in de inleiding van dit punt d reeds een opmerking is gemaakt. Het hier omschreven nadeel doet zich trouwens voor in al die gevallen dat volstaan is met opening van Kroonberoep voor een groep nauwkeurig omschreven personen, zodat daarmee ook zeer voorzichtig te werk zou moeten worden gegaan. Voorts mag niet onvermeld worden gelaten dat ten aanzien van veel overheidsbesluiten die tegenspraak oproepen, de samenstelling van de groep van (potentiële) appellanten van een gemengd karakter zal zijn. Dit betekent dat inperking van de kring van beroepsgerechtigden misschien wel het aantal *beroepen* zal terugbrengen, maar in veel mindere mate het aantal *beroepszaken* (meestal worden beroepen ten aanzien van hetzelfde besluit immers gevoegd). Dit houdt in dat er toch een hoorzitting moet worden georganiseerd, ambtsberichten moeten worden opgesteld, enz.

Een apart probleem vormt ten slotte nog het beroepsrecht dat dikwijls aan adviseurs en inspecteurs wordt toegekend. Behandeling daarvan lijkt buiten het bestek van deze beschouwingen te vallen. Uit bezuinigingsoogpunt is dit, op zich voor «herijking» aangewezen instrument, trouwens ook weinig interessant.

## 2. Invoering van griffierecht

Niet goed valt in te zien waarom voor een Arob-procedure wêl, maar voor een Kroon-procedure geen griffierecht behoeft te worden betaald. Het argument dat het Arob-beroep rechtspraak is, en dat ook bij andere vormen van administratieve rechtspraak een griffierecht is verschuldigd, lijkt geen doorslaggevende rol te kunnen spelen. Invoering van een griffierecht onder dezelfde condities als bij Arob-beroep zou jaarlijks  $2500 \times f 150 = f 375 000$  opleveren.

<sup>4</sup> Dit geldt bij voorbeeld voor artikel 29, tweede lid, Wet R.O., dat aan een ieder Kroonberoep toekent tegen onthouding van goedkeuring door gedeputeerde staten aan een bestemmingsplan; een besluit overigens, dat de slagvaardigheid van het bestuur niet aantast.

### 3. *Verkleining van de bezetting der kamers*

Uitbreiding van het aantal gevallen, waarin de procedure voor een enkelvoudige kamer wordt gevoerd, komt op hetzelfde neer aangezien de meer-  
voudige kamers steeds met 3 rechters zitten.

#### Bezwaren

Zonder aan de kwaliteit van de rechtsbescherming tekort te doen is dit niet goed meer mogelijk. Er is op dit punt al «uitgehaald wat erin zit».

### 4. *Vermindering van het aantal uit te brengen ambtsberichten*

Het is twijfelachtig of de Kroon (de Afdeling Contentieux) nog wel tot een goed oordeel kan komen wanneer ambtsberichten dikwijls ontbreken. Dit zou moeten worden onderzocht. In de becijferingen is niettemin hiermee rekening gehouden.

### 5. *Inperking schorsingsmogelijkheden (incl. voorlopige voorziening)*

Bij Kroonberoep zal het veelal zo zijn, dat de wetgever zich reeds rekening heeft gegeven van de vraag of de mogelijkheid van schorsing wel wenselijk is. Dit heeft dan zijn weerslag gevonden in de bijzondere wet. Hier liggen derhalve geen bezuinigingsmogelijkheden.

#### *Conclusie*

Eventuele mogelijkheden tot bezuiniging:

– Invoering van een griffierecht van f 150 (of meer);

(PM – Kroonberoep vervangen door Arob-beroep in bestaande wetgeving; slechts van betekenis indien Kroonberoep «duurder» zou zijn dan Arob-beroep; – Afzwakking van de verplichting tot indienen van ambtsberichten.)

### **3. Recht van petitie**

Het recht van petitie is neergelegd in artikel 8 Grondwet: Een ieder heeft het recht om verzoeken, mits schriftelijk, aan de bevoegde macht in te dienen. Met «bevoegde macht» is in beginsel ieder overheidsorgaan bedoeld. De aldus ingediende verzoeken worden op verschillende wijze behandeld, afhankelijk van het betrokken overheidsorgaan. Een aansprekend voorbeeld zijn de commissies voor de verzoekschriften van de Tweede en Eerste Kamer.

Aangezien de overheidsorganen zelf hun werkzaamheden in dit verband regelen kan hieraan in het kader van de heroverweging verder worden voorbij gegaan voor wat betreft de organen, niet zijnde departementen. Maar ook op dit laatste front valt niet veel te bezuinigen. Vermelding verdient hier nog dat de commissies voor de verzoekschriften wellicht een minder zware taak zullen krijgen wanneer het instituut van de Nationale ombudsman zal zijn ingevoerd. De commissies hebben dan immers de mogelijkheid een flink aantal klachten naar deze instantie te verwijzen. Of zij van deze mogelijkheid gebruik zullen maken is een vraag die nog open blijft.

### **4. De Nationale ombudsman**

#### *a. Kenschets, voor zover vanuit financieel oogpunt van belang*

Het streven is erop gericht, dat de burger vanaf 1 januari 1982 bij de Nationale ombudsman (N.o.) terecht kan met zijn klachten over de wijze waarop een in de wet omschreven administratief orgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een natuurlijk persoon of rechtspersoon heeft gedragen, tenzij sedertdien meer dan een jaar is verstreken. Thans zijn als administratieve organen nog slechts genoemd de Ministers en hun ambtenaren en de CdK's en burgemeesters en «hun» ambtenaren voor zover het de politie betreft. Het is de bedoeling dat in de nabije toekomst het aantal administratieve

ve organen aanzienlijk wordt uitgebreid. Een speciaal probleem vormen daarbij de lagere publiekrechtelijke lichamen.

De N.o. is *verplicht* een klacht te onderzoeken indien deze aan een aantal formele vereisten voldoet. Eén daarvan is, dat de belanghebbende zelf de klacht heeft ingediend.

b. *Stand van zaken*

Er is nog geen N.o. benoemd. Met de procedure tot uitbreiding van het aantal administratieve organen is nog niet aangevangen.

c. *Globale kosten-weergave*

Zie bijlage 3.

d. *Varianten voor bezuiniging*

Bezuinigingen kunnen theoretisch worden verkregen door beperking op de *input* en door beperking van de (doorvoer en) *output*:

1. *Instituut N.o. niet invoeren*

Bezwaren

Deze zaak ligt politiek moeilijk. Toch mag niet worden nagelaten te stellen dat niet-invoeren van de ombudsman minder ingrijpend is, zowel politiek-maatschappelijk als financieel, dan het opheffen na een paar jaar. Een dergelijke beslissing dient dan wel liever morgen dan overmorgen te worden genomen in verband met de verplichtingen die in de loop van dit jaar worden aangegaan. Met de personeelswerving wordt/is op 25 april 1981 gestart. Voorts dient hier te worden onderstreept dat thans slechts een (ook nog maar globaal) inzicht bestaat in de kosten, die de invoering van het instituut met zich meebrengt, maar dat pas een inzicht kan worden gekregen in de daaraan zeer waarschijnlijk verbonden *baten* nadat het instituut is ingevoerd. Hierbij kan zowel worden gedacht aan de afwendings van allerlei procedures bij de burgerlijke rechter, de verlichting van de taak van de commissies voor de verzoekschriften van het parlement en van de andere onderdelen van de centrale overheid (kortom de vermindering van het gebruik van het petitierecht) e.d.

2. *Uitstellen/uitsluiten van uitbreiding bevoegdheid N.o. tot lagere publiekrechtelijke lichamen (l.p.l.'s)*

Het is een politiek bijna algemeen aanvaarde zaak dat in het bijzonder de gemeenten en provincies een ombudsman moeten krijgen. Slechts over de invulling daarvan lijkt te kunnen worden gepraat. Bij de l.p.l.'s zelf zou het worden toegejuicht wanneer de N.o. niet bevoegd zal worden ten aanzien van hun handelen. Men dient zich derhalve te realiseren dat er geen sprake zal kunnen zijn dat er in het geheel geen ombudsfunctie voor de l.p.l.'s zal komen, maar dat de enige bezuiniging in uitstel en de keuze van een goedkope opzet kan liggen. Zie voor enige voorzichtige beschouwingen daaromtrent het laatste onderdeel van deze nota.

3. *Afschaffing van de actio popularis*

Bezwaren

De indruk bestaat dat afschaffing een verarming zou betekenen van het instituut van de ombudsman, in die zin dat één van de wegen waarlangs hij kennis kan nemen van misstanden bij de overheid wordt afgesloten. Zijn onderzoek uit eigen beweging komt daarmee «op de tocht te staan». De daaruit te putten bezuinigingen zullen waarschijnlijk gering zijn, omdat de ombudsman ten aanzien van door niet-belanghebbenden ingediende klachten geen onderzoekverplichting heeft. Veel klachten zullen met een relatief weinig kosten met zich brengende standaardbrief worden afgedaan.

Beperkingen op de (doorvoer en) de *output*:

#### 4. *Afschaffing van de verplichting tot onderzoek*

Het zal een belangrijke verlichting van de taak van de ombudsman kunnen betekenen dat hij minder belangrijke zaken met een kort briefje zou kunnen afdoen.

##### *Bezwaar*

Het instituut van de N.o. zou voor de individuele burger veel van zijn waarde verliezen; een deel van zijn bestaansrecht komt daarmee op het spel te staan. Niettemin zou dit kunnen worden overwogen, met name ook omdat in veel andere landen met een ombudsman deze verplichting niet bestaat. Welke betekenis deze maatregel in het kader van de bezuinigingen zou kunnen hebben is niet zonder meer aan te geven. Slechts zou men kunnen stellen dat de formatie van het instituut wat beter met de portemonnee in de hand kan worden beoordeeld. De ombudsman kan bij krappe bezetting immers beter prioriteiten gaan stellen. Daar tekent zich echter weer duidelijk het bezwaar af dat burgers moeten worden afgescheept, met het verhaal dat hun klacht geen onderzoek rechtvaardigt, terwijl hun klacht simpelweg ten offer is gevallen aan de prioriteitenstelling. In dit verband moet nog worden opgemerkt dat de ombudsman in staat moet zijn klachten binnen een redelijke termijn af te doen, omdat anders schade wordt gedaan aan de status van het instituut.

#### 5. *De rapportageplicht als bedoeld in artikel 27 van de Wet N.o. verzachten*

Een zekere koppeling met maatregel 4 kan worden gemaakt, in die zin dat maatregel 5 niet meer in aanmerking behoort te komen indien maatregel 4 zou worden geëffectueerd.

Dat de ombudsman verplicht is een onderzoek in te stellen in het geval dat de belanghebbende zelf de klager is, wil nog niet zeggen dat dit onderzoek altijd diepgaand en tijdrovend behoeft te zijn. Daarmee is bedoeld te zeggen dat veel zaken in één oogopslag duidelijk zijn. In die gevallen doet de rapportageplicht weliswaar wat zwaar aan, maar de ombudsman zal zich voor die gevallen wel weten te redden met een standaardformulering. Daarom kan deze variant nauwelijks tot bezuinigingen bijdragen en daarom dienen te worden afgewezen.

##### *Conclusie*

Mogelijkheden tot bezuiniging zijn wellicht:

- Uitstel van de creatie van een ombudsfunctie voor de l.p.l.'s
- Bij de keuze van de opzet van de ombudsfunctie voor de l.p.l.'s de daaraan verbonden kosten een hoofdrol laten spelen
- Afschaffing onderzoekverplichting  
(PM – Niet-invoering van de Nationale ombudsman, of juist wel maar met een competentie, beperkt tot de centrale dan wel de lagere overheid)

#### **5. Rechtspraak van de burgerlijke rechter**

Ook deze vorm van rechtsbescherming tegen de overheid dient te worden aangestipt. De burger kan via artikel 1401 BW de overheid wegens onrechtmatige daad aanspreken. Hieraan valt, zoals ook met het recht van petitie het geval was, uit bezuinigingsoogpunt weinig te veranderen. De organisatie van de rechtspraak komt in het gelijknamige rapport ter sprake.

#### *Globale raming van de bezuinigingen, gelegen in de geschetste (on-)mogelijkheden*

##### **Arob-beroep**

###### *1. Facultatieve bezwaarschriftenprocedure*

Stel dat de afname bij de provincies 400 procedures, en bij de gemeenten 1600 procedures is en voorts dat één procedure 11 mandagen gemiddeld vraagt à f 400, dan levert dit, uitgesplitst naar provincies en gemeenten op:



Provincies:	f	1,8 mln.
Gemeenten:	f	7,2 mln.
		<hr/>
	f	9,0 mln.

Máár het aantal beroepschriften neemt in deze omstandigheden ongetwijfeld toe. Stel dit aantal voor de provincies op 200 en voor de gemeenten op 800 zaken á f 3000 (Afd. rechtspraak) + f 1650 (ambtsbericht) = f 4650, dan is dat in totaal f 4,5 mln. Het batig saldo is: *f 4,5 mln.*

## 2. Afschaffing bezwaarschriftenprocedure

Stel aantal bezwaarschriften bij de provincie op 2500 en bij de gemeenten op 10 000. Dan leidt afschaffing via een zelfde berekening als onder 2 tot een besparing

t.a.v. de provincies van	f	11 mln.
t.a.v. de gemeenten van	f	44 mln.
		<hr/>
	f	55 mln.

Máár er zal veel meer Arob-beroep worden ingesteld. Stel dat er ten aanzien van provinciale beschikkingen 1000 beroepen extra worden ingediend en ten aanzien van gemeentelijke beschikkingen 3000 extra á f 3000 (Afd. rechtspraak) + f 1650 (ambtsbericht) = f 4650, dan is dat in totaal f 18,5 mln. Het batig saldo is dan *f 36,5 mln.*

## Kroonberoep

### 3. Invoering griffierecht levert op bij f 150 f 375 000

### 4. Afzwakking van de verplichting tot indienen ambtsberichten

Stel dat dit ten aanzien van 1 op de 10 Kroonberoepen toepasbaar is, dat wil zeggen op 400 zaken, en stel dat een ambtsbericht zeven mandagen vraagt á f 400, dan levert dat op *f 1 mln.*

## Nationale ombudsman

### 5. Niet-invoeren

Zulks levert voor 1982 f 4 mln. op en voor 1985 wordt dit door de project-leider geraamd op f 4,5 mln. Máár de indirecte gevolgen van niet-invoeren, dat wil zeggen in de sfeer van het recht van petitie, administratieve rechtspraak, enz. zullen niet te verwaarlozen zijn, maar kunnen niet worden geraamd. Deze kosten worden daarom PM vermeld.

Het saldo bedraagt derhalve voor 1982:	f	4,0 mln. minus PM
Het saldo bedraagt derhalve voor 1985:	f	4,5 mln. minus PM

### 6. Niet/voorlopig niet uitbreiden van ombudsman tot l.p.l.'s<sup>5</sup>

Indien te zijner tijd de N.o. competent zou worden ten aanzien van de l.p.l.'s wordt thans uitgegaan van een minimum personeelsuitbreiding met 11 personen (11 x f 75 000): f 825 000. Deze opzet impliceert wel hoge reiskosten voor de l.p.l.'s, die niet verwaarloosd mogen worden. Maar er kan ook worden gekozen voor gedeconcentreerde opzet van het N.o.-instituut, bij voorbeeld ± 11 regionale (substituut) ombudsmannen. Kosten daarvan zouden min. bedragen f 1 650 000.

Ten slotte is ook denkbaar een al dan niet partieel gedecentraliseerde opzet. Bij voorbeeld aparte ombudsmannen in 20 grootste steden en in de provincies, plus nog een aantal, bij voorbeeld 20 «gezamenlijke gemeentelijke ombudsmannen».

Deze conceptie kan geraamd worden op min. f 8 mln.

<sup>5</sup> Let wel: deze post is thans nog niet in de meerjarenramingen verwerkt.

*Geldt slechts voor 1985: Samengevat zijn bezuinigingen denkbaar, variërend van + f 1 tot f 8 mln.*

#### 7. Afschaffing onderzoekverplichting

Dit levert geen directe bezuinigingen op, maar voorkomt uitbreiding van het instituut omdat prioriteitenstelling mogelijk is zonder kwaliteit te verliezen bij het individuele onderzoek. PM-post.

De bezuinigingsvarianten zijn derhalve als volgt weer te geven, met ramingen voor 1982 en 1985: (bij constant blijvend aantal zaken; bezuiniging wordt groter bij groter aantal zaken):

	1982	1985
<b>A</b>		
Posten 1 + 3 + 4 + 5 + 6 <sup>6</sup>	f 10 mln. — PM	f 12 mln. — PM
		tot
		f 19 mln. — PM
<b>B</b>		
Posten 2 + 3 + 4 + 5 + 6	f 42 mln. — PM	f 43 mln. — PM
		tot
		f 50 mln. — PM

<sup>6</sup> Let wel: post 6 is thans nog niet in de meerjarenramingen verwerkt.

N.B. In deze ramingen zijn niet betrokken de kosten die voor de betrokken overheden voortvloeien uit vertragingen die optreden door het instellen van beroep tegen hun beslissingen. Wanneer dit wel zou zijn geschiedt en ook de z.g. maatschappelijke kosten daarbij zouden zijn betrokken, zouden de bezuinigingen wellicht op een veelvoud dienen te worden geraamd.

## VI. PROVINCIALE EN GEMEENTELIJKE HERINDELING

### INLEIDING

De provinciale en gemeentelijke herindeling zijn onderdelen van het proces van reorganisatie van het binnenlands bestuur. Algemene doelstellingen van de reorganisatie van het binnenlands bestuur zijn:

1. Het streven naar een democratisch, doeltreffend en doorzichtig openbaar bestuur.
2. Handhaving van drie bestuurslagen.
3. Versterking van provincies en gemeenten.
4. Een meer evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden, mede door middel van decentralisatie van rijkstaken.

Hoofdstructuur van het binnenlands bestuur van Nederland vormt de aanwezigheid van drie bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten. Tussen de twee laatste in vormen de provincies bovendien een vorm van tussenbestuur. Daar komt bij, dat het Rijk niet alleen in Den Haag maar ook in de regio in toenemende mate zijn organisatie heeft doen wortelen.

De verdeling van middelen en mankracht over deze bestuurslagen is zeer ongelijkmatig. Het rijksniveau neemt in deze het overgrote deel in beslag. De rijksbegroting bedraagt voor 1981 f 115 mld. gulden en in rijksdienst zijn ongeveer 124 500 (1980) mensen werkzaam (cijfers heroverwegingsgroep Pks).

In 1985 zou het gaan om een bedrag van f 130 mld. gulden en 132 500 mensen. Ook het gemeentelijk niveau heeft een groot gewicht met  $\pm$  157 100 (1985: 169 400) ambtenaren (cijfers heroverwegingsgroep Pks) en een totaal aan middelen in 1981 van  $\pm$  34 mld. gulden. De gezamenlijke provincies daarentegen besteden niet meer dan  $\pm$  f 2 (1981) mld. en hebben voor de uitvoering van hun taken zo'n 10 300 (1985: 11 000) mensen ter beschikking. De tussenlaag van de gewesten is nog lichter: buiten de toelagen van de kant van de gemeenten ontvangen zij van het Rijk een aanvullende bijdrage van slechts  $\pm$  f 16 mln. De kosten van het betreffende personeel bedragen – uitgaande van f 80 000 per man per jaar – in 1985 voor het Rijk f 10,6 mld., voor de provincies f 880 mln. en voor de gemeenten f 13,5 mld., totaal aan apparaatskosten f 25 mld.

De problemen die door deze onevenwichtigheid op het rijksniveau ontstaan, zijn legio. De Commissie Herstructurering Rijksdienst (de commissie-Vonhoff) heeft treffend de vinger op een aantal wonden gelegd: ten eerste wordt de rijksdienst gekenmerkt door een sterke verkokering, waardoor een integrale afweging van belangen ernstig bemoeilijkt wordt; ten tweede is in de loop der jaren een steeds groter aantal taken door het rijksniveau opgenomen, waardoor een grote congestie is opgetreden, met als gevolg een toenemende bureaucratisering; en ten derde, mede als gevolg van de twee eerste punten, is een groot aantal van de op rijksniveau werkzame ambtenaren bezig met het coördineren van andere ambtenaren. Deze ontwikkeling vindt ook zijn neerslag in de groei van de gedeconcentreerde rijksdiensten. Het aantal bij gedeconcentreerde rijksdiensten werkzame rijksambtenaren, uitgesplitst naar departement, bedraagt afgerond:

a. Verkeer en Waterstaat	11 000
b. Volksgezondheid en Milieuhygiëne	400
c. Sociale Zaken	1 000
d. Binnenlandse Zaken	250
e. Financiën (incl. Rijksbelastingdienst)	28 000
f. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (incl. Kadaster)	4 800
g. Economische Zaken	4 800
h. Onderwijs en Wetenschappen	600
i. Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	2 600
j. Justitie (incl. Rijkspolitie)	18 000

In deze lijst zijn niet begrepen de ambtenaren die in regionale diensten werkzaam zijn bij Defensie en de Rechterlijke organisaties. Ofschoon ten aanzien van deze aantallen enige terughoudendheid op zijn plaats is omdat zij bij voorbeeld ook sommige op het departement in Den Haag werkzame ambtenaren omvatten, alsmede de Rijksbelastingdienst en de Rijkspolitie, geven zij toch een indruk van de omvang van het verschijnsel gedeconcentreerde rijksdiensten. De problemen van het provinciaal niveau zijn geheel anders van aard: hier doet zich het gebrek aan gewicht gevoelen. Door een te klein budget en een te klein apparaat is het provinciale niveau tot nu toe onvoldoende in staat gebleken haar van oudsher lijdelijke, volgende karakter om te buigen in een actief, sturend intermediair beleid.

Op het gemeentelijk niveau is de besteding van nogal omvangrijke sommen gelds en de aanwezigheid van nogal wat personeel voor een deel gezichtsbedrog: een belangrijk deel van de gemeentelijke uitgaven is direct afkomstig van of gekoppeld aan uitgaven op rijksniveau in de vorm van subsidies en rijksbijdrageregelingen. Ook het beleid ten aanzien van deze geldstromen wordt voor een zeer belangrijk deel op de diverse ministeries bepaald. Dit laatste geldt ook zelfs voor de besteding van een niet onaanzienlijk deel van de overige gelden van de gemeenten (gemeentefonds, eigen belastinggebied) door een veelheid van wettelijke en buitenwettelijke voorschriften en regelen. Het tussenniveau van gewesten ten slotte is voor het Rijk van ambivalent belang. Enerzijds geeft het slechts ongeveer f 16 mln. ter stimulering van pregewesten en wil deze rijksbijdrage zelfs afbouwen. Anderzijds propageert het, respectievelijk organiseert het vele planvormen en gedeconcentreerde rijksdiensten op regionaal niveau.

Het beleid wat op de hier gesignaleerde problemen is gericht, is meerledig en verkeert ten dele nog in een pril stadium. Zo wordt, naast andere redenen als vergroting van het democratisch gehalte van het bestuur, om de congestie op rijksniveau te bestrijden en het provinciaal niveau beter te benutten, gestreefd naar decentralisatie van rijkstaken naar onder meer het provinciaal niveau. Een afgeleid effect hiervan zal naar verwachting een vermindering van verkokering zijn, doordat integrale afweging op de kleinere gemeentelijke en provinciale schaal beter mogelijk is. Een beter functionerende provincie zal voorts onder meer een terugdringen van de gedeconcentreerde rijksdiensten tot gevolg kunnen hebben. Om het ontwikkelen van eigen beleid bij de provincies mogelijk te maken, wordt voorts gestreefd naar een vergroting van het provinciaal belastingsgebied en verbetering van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium. Om de intermediaire bestuurslaag beter aan te passen aan maatschappelijke samenhangen en daarmee onder meer de decentralisatie te vergemakkelijken, is verder een gefaseerd proces van provinciale herindeling in gang gezet. Door middel van gemeentelijke herindelingen wordt ook het laagste bestuursniveau meer op haar zowel in omvang als in schaal vergrote takenpakket toegesneden.

Kort samengevat kan worden gesteld, dat de reorganisatie van het binnenlands bestuur onder meer ten doel heeft voorwaarden te scheppen voor een vlotter, doelmatiger en derhalve veelal goedkoper functioneren van het openbaar bestuur.

Door de maatschappelijke schaalvergroting en de enorme uitbreiding van de overheidstaak voldoet het huidige functioneren niet langer aan de eisen van deze tijd. Dit is ook niet verwonderlijk als men bedenkt dat structuur, begrenzingen en deels taakopvattingen, stammen uit de vorige eeuw (en nog vroeger) en in de loop der tijd het grote aantal ad hoc-beslissingen heeft geleid tot een in veel opzichten *onoverzichtelijke, onlogische en ondoelmatige* organisatie en werking van het binnenlands bestuur. Een sanering, mede om een ongecontroleerde groei van de kosten te voorkomen, althans te beperken en het openbaar bestuur beter te doen functioneren, is noodzakelijk, zeker nu de financiële mogelijkheden uiterst beperkt zijn. Het proces van gemeentelijke en provinciale herindeling kan hiertoe een wezenlijke bijdrage leveren, met name gelet op de twee grondoorzaken: schaalvergroting/verandering en toename van het aantal en het gewicht van de overheidstaken. Zowel gemeentelijke als provinciale herindeling verlagen per saldo, zij het veelal indirect, de kosten van het functioneren van het openbaar bestuur. In het navolgende zal daarop worden ingegaan, waar mogelijk met een aangeven van de betreffende financiële consequenties, in de overige gevallen in de beschrijvende zin. De werkgroep heeft het uitdrukkelijk niet tot zijn taak gerekend een keuze te doen uit de verschillende mogelijkheden die ter oplossing van de hiervoor geschetste problemen denkbaar zijn. Met name heeft zij zich onthouden van het uitspreken van een voorkeur voor een bepaald bestuurlijk-organisatorisch model.

## **GEMEENTELIJKE HERINDELING**

### *a. Beleidsterrein en huidig beleid*

#### *1. Doelstelling*

Met gemeentelijke herindeling wordt beoogd de schaal en begrenzing van de gemeenten aan te passen aan de in de inleiding geschetste opgetreden maatschappelijke schaalvergroting en uitbreiding van de overheidstaak.

Voor het gemeentelijk niveau heeft deze ontwikkeling ertoe geleid, dat een aantal gemeenten duidelijk onder alle omstandigheden te klein is, hetgeen schaalvergroting noodzakelijk maakt. Aangetekend zij, dat ook na een drastische schaalvergroting de gemeenten voor een aantal taken in meerderheid te klein blijven, dan wel principieel niet geschikt zijn. Provinciale herindeling kan een deel van de oplossing van dit vraagstuk zijn. Voorts moet niet alleen worden gekeken naar de huidige gemeentelijke taken, maar ook naar de

functie die gemeenten in de toekomst moeten kunnen vervullen. Met name zij daarbij gedacht aan het vermogen van gemeenten om de te decentraliseren rijkstaken te behartigen en op deze wijze een bijdrage te leveren aan de oplossing van de problemen op rijksniveau. Ten slotte zij voor de overige criteria van gemeentelijke herindeling verwezen naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 oktober 1978 (14 322 en 14 323, nr. 8).

### 2. Instrumenten

Gekozen is voor een streeksgewijze, systematische aanpak van de gemeentelijke herindeling. Ad hoc-herindelingen zijn uitzondering.

### 3. Kosten

Waar de uitgangspunten met betrekking tot gemeentelijke herindeling sindsdien niet wezenlijk gewijzigd zijn, verdient het aanbeveling aan te sluiten bij de berekening van de subwerkgroep Financiën Gewesten van begin 1976 (ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur, 1976–1977, 14 322, nr. 4).

De subwerkgroep heeft onder meer als uitgangspunten genomen:

- 24 provincies-model
- de werkhypothese dat het aantal gemeenten wordt teruggebracht tot 400 door opheffing van de gemeenten met minder dan 10 000 inwoners en de vorming van nieuwe gemeenten met 10 000 à 20 000 inwoners (de subwerkgroep tekent hierbij aan dat in werkelijkheid in bepaalde gevallen kleinere gemeenten kunnen blijven bestaan en ook gemeenten met meer dan 20 000 inwoners worden gevormd of kleine gemeenten aan grotere kunnen worden toegevoegd. Omdat op dit moment geen beter bruikbare veronderstellingen ten aanzien van de herindeling beschikbaar zijn kan, evenals de subwerkgroep deed, worden teruggevallen op de vermelde werkhypothese. Die leidt er wel toe dat de nettokosten van de herindeling vermoedelijk zijn onderschat);
- de gemeentelijke herindeling strekt zich uit over een periode van 12 jaar;
- prijspeil 1975;
- het concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur en het daarbij behorende memorandum.

### Conclusie:

- In guldens van 1975 leidt de gemeentelijke herindeling na voltooiing tot:
- a. een besparing op rijksambtenaren tussen f 0 en f 20 mln.;
  - b. een besparing op provinciale ambtenaren van f 3,5 mln.;
  - c. een vermindering van het aantal bestuurders en ambtenaren van de gemeenten bij herindeling van f 43 mln.;
  - d. een besparing op gemeenschappelijke regelingen van f 2,5 mln. à f 5 mln.

In totaal belopen de besparingen f 49 mln. à f 71,5 mln. Rekening houdend met loon-, prijs- en volumestijgingen zullen de gecalculerde besparingen in 1981 circa  $\frac{1}{3}$  hoger liggen, f 65,3 mln. à f 95,3 mln.

## b. Evaluatie doelstelling en instrumenten

### 1. Beleid in de loop van de tijd (on)bewust gewijzigd?

Het beleid is sinds het begin van 1976 niet wezenlijk gewijzigd. Verwezen zij ook naar het gestelde hierover onder a.3.

### 2. Uitgangssituatie tegenover de huidige situatie

De situatie toen de doelstelling voor het laatst werd geformuleerd, begin 1976, verschilt in algemene zin niet van de huidige situatie. Hoogstens kan worden gesteld, dat de verslechterde economische situatie een versneld be-

reiken van de besparingen – door middel van een versneld uitvoeren van de gemeentelijke herindeling – gewenst maakt. Daarbij dient evenwel te worden bedacht, dat het proces van gemeentelijke herindeling moet worden gezien in samenhang met de overige onderdelen van de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

### *3. Nulsituatie*

Zie hierna b.3 bij provinciale herindeling.

### *4. Instrumenten effectief en efficiënt*

De effectiviteit van gemeentelijke herindeling waar het betreft het verminderen van de problemen voortvloeiende uit schaalvergroting en intensivering van de overheidszorg, is moeilijk meetbaar. De efficiency van de gevolgde methode en (wettelijke) procedure zou uit een oogpunt van besparingen kunnen worden verbeterd.

### *5. Overlapping met andere terreinen*

Als gezegd, maakt de gemeentelijke herindeling onderdeel uit van het gehele proces van reorganisatie van het binnenlands bestuur. Er is derhalve sprake van samenhangen, niet van overlappingen.

### *6. Alternatieve instrumenten*

Gelet op de omvang van de verwachte besparingen zullen andere denkbare instrumenten (4e laag, uitbreiding financiële mogelijkheden kleine gemeenten) niet spoedig meer besparingen met zich brengen (zie ook hierna bij f).

### *7. Beheersbaarheid van de uitgaven*

De beheersbaarheid van het proces en daarmee van de besparingen, zou kunnen worden vergroot indien een meer strakke programmering mogelijk is. Zulks vereist evenwel, wil dit zo effectief mogelijk geschieden, een wijziging van de wettelijke procedures voor herindeling van gemeenten.

### *8. Overheveling naar de particuliere sector*

Niet van toepassing.

## **c. Beleid in andere geïndustrialiseerde landen**

In andere geïndustrialiseerde landen bestaat eveneens een ontwikkeling in de richting van schaalvergroting van de bestuurslaag op lokaal niveau. In sommige landen heeft dit reeds tot (soms ingrijpende) resultaten geleid. In andere landen verloopt het proces traag en moeizaam. Ook de systematiek verschilt. In het ene land een operatie (a) voor hele grote gebieden en (b) «in één klap»; in het andere land van gemeente tot gemeente en nauwelijks procesmatig. Daarbij zij opgemerkt, dat met het trekken van vergelijkingen in dezen, gelet op de vele verschillen tussen landen, de uiterste terughoudendheid dient te worden betracht, ook al omdat het vertrekpunt van land tot land aanzienlijk verschilt.

## **d. Toepassing profijtgedachte**

Niet van toepassing.

## **e. Invloed op economische structuur en inkomensverdeling**

Afgezien van geringe effecten op de werkgelegenheid is bij gemeentelijke herindeling van invloed op de economische structuur of de inkomensverdeling, geen sprake.

## f. Beleidsalternatieven

Vooropgesteld zij, dat de navolgende beleidsalternatieven moeten worden gezien in samenhang met de overige onderdelen van de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

1. Handhaving van de huidige situatie:
  - onrust in de betrokken streken zou worden voorkomen;
  - de bij a.3 vermelde besparingen blijven achterwege;
  - gelet op de samenhang met andere voorstellen de reorganisatie van het binnenlands bestuur betreffende, zullen aanvullende maatregelen nodig zijn (bij voorbeeld het overbrengen van bepaalde gemeentelijke taken naar de provincie, hetgeen kosten met zich zal brengen).
2. Versnelde doorvoering van de huidige aanpak, systematisch en streeksgewijs. Dit vereist de bereidheid van alle betrokkenen (gemeenten, provincies en Staten-Generaal) om hieraan mee te werken. Gelet op de pogingen die in het verleden in deze richting zijn ondernomen, is enige scepsis hier op zijn plaats. Bovendien zou de capaciteit op Binnenlandse Zaken moeten worden uitgebreid. Daar staat een eerder bereiken van de te verwachten besparingen tegenover.
3. Eén of twee grote operaties versneld uitvoeren. Dit zou een wetswijziging vereisen. Ook hier zouden echter de besparingen eerder worden bereikt.
4. Het zeer sterk terugbrengen van het aantal gemeenten (tot bij voorbeeld 100). Betwijfeld moet worden of de bij 400 gemeenten verwachte besparingen (zie a.3) in gelijke of sterkere mate ook zullen optreden bij een aantal van 100 gemeenten. Immers, een dergelijke vermindering van het aantal gemeenten zou het wezen van de gemeente wijzigen en ingrijpende veranderingen in de overige onderdelen van de bestuurlijke organisatie (zowel functioneel als territoriaal) noodzakelijk maken.

## PROVINCIALE HERINDELING

### a. Beleidsterrein en huidige beleid

#### 1. Doelstelling

De schaalvergroting en uitbreiding van de overheidstaak hadden en hebben in hoge mate betrekking op taken waarbij de verzorging van of dienstverlening aan de individuele burger centraal staat. Schaal en omvang van het gebied waarbinnen deze taken zullen worden verricht worden derhalve bepaald door de «actieradius» van de burger en van die van de betreffende organisaties in het licht van de betrokken taak. Ook de techniek bepaalt soms (voorlopig) dwingend het draagvlak voor een bepaalde voorziening en daarmee geheel of ten dele de organisatievorm daarvoor. Bij de hier in het geding zijnde overheidstaken is (latent) de behoefte aanwezig op de bij die taak behorende schaal een bestuurlijke voorziening te treffen. Een dergelijke voorziening kan vele vormen aannemen zoals een gedeconcentreerde rijksdienst, (verplichte) samenwerking (al dan niet via gouden koorden) tussen gemeenten (bij voorbeeld gewesten), planwetgeving, al dan niet daarbij behorende overlegstructuren, vormen van functionele decentralisatie, conventanten en constructies in de sfeer van het privaatrecht. De provinciale herindeling is voor drie categorieën van taken van belang:

1. de rijkstaken met een regionaal accent;
2. de gemeentelijke taken met een regionaal accent;
3. de eigen (toenemende) provinciale taken.

Doel van de provinciale herindeling is om in combinatie met andere maatregelen door versterking van de maatschappelijke samenhangen binnen de provincie en verkleining van de schaal de provincie voor deze taken beter geschikt te maken. Daarbij kan de provincie hetzij zelf deze taken behartigen,

hetzij voor de integratie zorgdragen hetzij de integratie initiëren en stimuleren. Ten einde de doelstelling in het kader van de heroverweging te plaatsen wordt in het navolgende een indruk gegeven van het (toegenomen) gewicht van de taken waarmede de provincie reeds bemoeienis heeft of waarvoor de provincie, gelet op de schaal waarop die taken worden uitgeoefend, een bestuurlijk steunpunt is of kan zijn. Met name wordt, zij het globaal en in kort bestek, ingegaan op de vele bestuurlijke constructies en voorzieningen in het gebied tussen provincie en gemeente; een warwinkel waarbij uit een oogpunt van zowel doelmatigheid als efficiency vele vraagtekens kunnen worden geplaatst. Voorts zal een indruk worden gegeven van de «financiële omzet» van het Rijk in het betrokken gebied en van de omvang van de betrokken gedeconcentreerde rijksdiensten. Ten slotte komen voorbeelden van de (eventuele) provinciale rol aan de orde. Voor wat betreft de huidige rijkstaken wordt bij een en ander de aandacht in het bijzonder gericht op die taken waarbij de verzorging van of dienstverlening aan de individuele burger centraal staat en waarvoor omvang en begrenzing van de betrokken gebieden derhalve in veel gevallen geheel of ten dele samenvallen met het regionale niveau.

I. *Rijkstaken met een regionaal accent.*

De taken die in dit verband in het bijzonder kunnen worden gekozen en enige bestuursconstructies die daarbij worden toegepast of overwogen zijn de navolgende. Daarbij worden voorts globale gegevens verstrekt van de rol die de provincies (zouden kunnen) vervullen. Met nadruk zij erop gewezen dat slechts een beeld wordt geschetst en aanduiding wordt gegeven, die in generlei opzicht pretendeert volledig of exact te zijn.

1. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
  - a. Volkshuisvesting, bestuurlijke voorzieningen:
    - directies van de volkshuisvesting in de provincie (520 formatieplaatsen).
  - b. Het met de volkshuisvesting gemoeide bedrag ligt in de orde van grootte van 10 mld.<sup>7</sup>
  - c. Ruimtelijke ordening, bestuurlijke voorzieningen:
    - streekplannen (PPC, PPD);
    - inspecties van de ruimtelijke ordening (40 formatieplaatsen).
  - d. Totaal aantal formatieplaatsen bij gedeconcentreerde rijksdiensten op het gebied van de Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening: 4800 (zie hiervoor Inleiding).
  - e. Voorbeelden (eventuele) provinciale rol:
    - verdeling contingenten woningbouw;
    - knelpunten relaties woningbouw;
    - verkorten van de procedures in de ruimtelijke ordening;
    - afstemming met ander provinciaal en gemeentelijk sector- en facetbeleid.
2. Verkeer en Vervoer.
  - a. bestuurlijke voorzieningen:
    - regionale beheersdirecties van Rijkswaterstaat (7500 formatieplaatsen)
    - in voorbereiding zijnde planwetgeving op het gebied van verkeer en vervoer («vervoerkringen»)
      - regeling afdekking tekorten openbaar vervoer.
  - b. Het met het verkeer en vervoer gemoeide bedrag (exclusief NS en rijkswegen) ligt in de orde van grootte van f 3 mld.<sup>7</sup>
  - c. Totaal aantal formatieplaatsen bij gedeconcentreerde rijksdiensten op het gebied van Verkeer en Waterstaat bedraagt 11 000 (zie Inleiding). Hier van heeft een groot aantal betrekking op beheerstaken die als zodanig te decentraliseren zouden zijn en waarop «overhead» zou kunnen worden bespaard.

<sup>7</sup> De bedragen zijn voorlopige schattingen, bedoeld om een indruk te geven van de orde van grootte.



- d. Voorbeelden (eventuele) provinciale rol
  - financiering en beheer wegebouw en onderhoud
  - belangrijke rol in planwetgeving
  - platform voor «regionale» regeling van het openbaar vervoer
  - toetsingsinstanties voor verkeerscirculatieplannen
  - afstemming van verkeer en vervoer met andere beleidssectoren en facetten (woningbouw/lokaties); regionale werkgelegenheidsbeleid
  - wegenverordening
  - verenreglement.

### 3. Regionaal economische ontwikkeling/werkgelegenheid

- a. bestuurlijke voorzieningen:
  - ISP en PNL
  - provinciale kantoren rijksnijverheidsdienst
  - ETI's
  - periodieke rapportage
  - arbeidsbureaus
  - organisaties sociale zekerheid (sterke neiging tot regionalisatie)
  - Kamers van Koophandel
  - regionale raden voor de Arbeidsmarkt
- b. Het met de regionaal economische ontwikkeling gemoeide bedrag ligt in de orde van grootte van f 0,8 mld.<sup>8</sup>. In de sfeer van de rijksbijdrage aan de sociale voorzieningen gaat het om  $\pm$  f 14 mld.
- c. Totaal aantal formatieplaatsen bij gedeconcentreerde rijksdiensten op het gebied van economische en sociale taken: 5800.
- d. Voorbeelden (eventuele) provinciale rol
  - verdeling gelden ten behoeve van steun aan kleine bedrijven
  - acquisitie (vestigingsvoorwaarden voor zover regionaal of lokaal van belang)
    - grote rol bij de organisatie van de sociale zekerheid en bij de arbeidsbemiddeling
    - sociale werkvoorziening
    - elektriciteits- en gasverordeningen
    - afstemming van de onderhavige beleidsterreinen onderling en met bij voorbeeld de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting en het beleid ter zake van de «groene sector» en van de infrastructuur.

### 4. Gezondheidszorg

- a. bestuurlijke voorzieningen:
  - gebiedsindeling Wet ziekenhuisvoorzieningen met bijbehorende specifieke bestuurlijke constructie
  - gebiedsindeling Wet voorzieningen gezondheidszorg met bijbehorende specifieke bestuurlijke constructie (Basis gezondheidsdiensten, proefregio)
  - regionale inspecties van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid
  - provinciale plannen voor het ambulancevervoer.
- b. Het met de gezondheidszorg gemoeide bedrag kan globaal worden gesteld op f 4 mld. (rijksbegroting).
- c. Totaal aantal formatieplaatsen bij gedeconcentreerde rijksdiensten op het gebied van de volksgezondheid: 300.
- d. Voorbeelden (eventuele) provinciale rol.
  - bestuurlijk «ophangpunt» van de onder «a» bedoelde specifieke bestuurlijke constructies.
  - grondwaterverordening en plan ter zake
  - bescherming waterwingebieden
  - drinkwaterleidingverordening
  - planningstaken
  - afstemming met andere sectoren en facetten (bij voorbeeld grootschalige welzijnsvoorzieningen).

<sup>8</sup> De bedragen zijn voorlopige schattingen, bedoeld om een indruk te geven van de orde van grootte.

5. Welzijn, cultuur en recreatie
  - a. bestuurlijke voorzieningen:
    - planningstaken in de kaderwet specifiek welzijn of daaraan voorafgaande planningstaken in het kader van de rijksbijdrageregelingen
    - planningsfunctie in de Wet op het openbaar bibliotheekwerk
    - planning op grond van de Wet op de bejaardenoorden
    - regionale omroep
    - planning en totstandkoming recreatieve voorzieningen
    - provinciaal woonwagengedrag
    - planning onderwijsvoorzieningen
    - orkesten, toneel en museumbeleid
  - b. Het met het beleid ter zake van cultuur, recreatie en het welzijn gemoeide bedrag in de regionale sfeer kan globaal worden geschat op ten minste f 1 mld.<sup>9</sup>
  - c. Totaal aantal formatieplaatsen bij gedeconcentreerde rijksdiensten op het gebied van CRM: 2600.
  - d. Voorbeelden (eventuele) provinciale rol. Met betrekking tot elk van de onder a genoemde taken vervalt of krijgt de provincie een belangrijke rol op het gebied van planning, financiering of controle. Ook hier kan de provincie zorgdragen voor afstemming op andere sectoren en facetten: men denke bij voorbeeld aan de relatie recreatieve voorzieningen/groene sector. Ten slotte kunnen in dit verband worden genoemd het provinciaal ontgrondingsbeleid en de verordeningen ter bescherming van het landschap.

## II. Gemeentelijke taken met een regionaal accent.

Taken die in het licht van een (eventuele) nieuwe provinciale rol in het bijzonder van belang zijn:

1. planning, coördinatie en sturing voor zover die nu door pregewesten geschiedt;
2. nagenoeg algehele noodzaak bij bepaalde taken de Wet gemeenschappelijke regeling toe te passen;
3. de agglomeratieproblematiek, met name de steeds terugkerende behoefte aan bestuurlijke voorzieningen voor de grote steden en het omringende gebied. De «omzet» van alle gemeenschappelijke regelingen kan worden geraamd op ten minste f 750 mln. Het aantal bij pregewesten en gemeenschappelijke regelingen in dienst zijnde personeelsleden in algemene dienst bedraagt ± 800 man.

III. Enige in relatie met het voorgaande in het bijzonder van belang zijnde (toekomstige) provinciale taken:

1. Algemene planning
  - a. het provinciaal beleidsplan (Wetsontwerp reorg. binnenl. bestuur)
  - b. planning op maatschappelijk, sociaal-cultureel en sociaal-economisch gebied.
2. Taken op het gebied van de waterstaatszorg
  - waterkwaliteitplannen/IMP Water
  - planning op grond van de ontwerp Wet op de Waterhuishouding
  - reorganisatie waterschapsbestel<sup>10</sup>
  - secundaire, tertiaire en quartaire wegenplannen
  - fietspadenplan.
3. Taken op het gebied van de ruimtelijke ordening:
  - streekplannen
  - goedkeuring bestemmingsplannen
  - herinrichtingsprogramma's wettelijke ruilverkavelingen.

<sup>9</sup> De bedragen zijn voorlopige schattingen, bedoeld om een indruk te geven van de orde van grootte.

<sup>10</sup> Daarnaast staat het vraagstuk van de functie van het waterschap en van de verdeling van de taken tussen provincies en waterschappen onderling.

4. Taken op het gebied van de milieuhygiëne:
  - milieuhygiënisch beleidsplan
  - Afvalstoffenwet:
    - provinciaal plan inzake de verwijdering van huishoudelijk vuil
    - provinciaal plan inzake de verwijdering van autowrakken
    - provinciale plannen ten aanzien van andere afvalstoffen
  - Wet Geluidhinder:
    - Zonering industrieterreinen, wegen, spoorlijnen, trambanen en vliegvelden
    - Inrichtingen-besluit
    - IMP Geluid
    - programmering stiltegebieden
    - Geluidhinderdienst
  - Wet luchtverontreiniging
    - vergunningverlening
    - IMP Lucht.
5. Het toezicht op gemeenten.
6. Richtlijn- en aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van gemeenten onder bepaalde voorwaarden.
7. Indeling in samenwerkingsgebieden.
8. Gemeentelijke herindeling (zie hiervoor).
9. Openbare orde en veiligheid.
  - Provinciale politie en brandweer

Het met het beleid op dit gebied gemoeide bedrag kan globaal worden gesteld op f 3 mld.

De sterkte van de politie (rijks- en gemeentepolitie) bedraagt momenteel 30 000 man. De sterkte van de brandweer (beroepspersoneel) zal in de toekomst 4200 bedragen (momenteel 3900 man brandweer en 300 man BB).

  - De provinciale functie in het ontwerp van Wet op de rampenplannen
  - De functie van de Commissaris van de Koningin.

## 2. Instrumenten

Omdat het merendeel van de bij a.1 onder I, II en III genoemde taken betrekking heeft op activiteiten waarbij de «actieradius» van de burger in beginsel dezelfde is, vertonen ook de schalen van de bij taken gewenste bestuurlijke constructies een zekere overeenstemming.

Met betrekking tot de schaal waarop de betrokken activiteiten, het wonen, het werken, de verzorging, de recreatie en het verkeer en vervoer zich afspelen dient in eerste instantie te worden gedacht aan de regionale. Provinciale taken op deze gebieden wijzen derhalve in de richting van een kleinere provinciale schaal.

Andere bij a.1 vermelde provinciale taken daarentegen zoals waterstaatszorg, ruimtelijke ordening en delen van milieubeheer tenderen in de richting van niet te kleine provincies of soms zelfs in de richting van vergroting van de huidige provinciale schaal. Doel van de provinciale herindeling is te komen tot zodanige provincies qua schaal, begrenzing, bevoegdheden, financiële mogelijkheden en taakopvatting dat zij een belangrijke rol kunnen vervullen bij de hiervoor genoemde taken en problemen. Gelet op het voorgaande is een compromis tussen de verschillende schalen noodzakelijk. Gedacht wordt aan een aantal provincies van rond de 20, gefaseerd te verwezenlijken. Het essentiële van deze benadering is, dat de regionale schaal en huidige provinciale schaal ineen worden geschoven in die zin dat uiteindelijk elke provincie niet meer dan ongeveer twee «regio's» (= maatschappelijke samenhangen gezien vanuit (boven) gemeentelijke taken) zal omvatten. In de mate waarin meer wordt gegaan in de richting van 11 provincies vermin-

deren de voordelen voor de onder I, II en III genoemde taken op regionaal niveau en daarmee ook de financiële baten die in het navolgende aan de orde komen. Een grote, qua begrenzing niet aangepaste provincie zal minder aansluiten bij de meeste van de betreffende bestuurlijke voorzieningen en constructies. Het wordt voor de provincie moeilijker deze taken zelf te behartigen dan wel integrerend op te treden. Vele voorzieningen die anders wellicht overbodig waren geworden of effectiever en efficiënter waren geweest blijven dan bestaan, onderscheidenlijk functioneren niet optimaal. Een grote provincie moet zijn aandacht voorts verdelen over meerdere delen van het grondgebied.

Bovendien zullen de maatschappelijke samenhangen dikwijls zijn doorsneden door een provinciegrens, hetgeen de effectiviteit van het beleid beperkt. Daarnaast is het risico groter dat niet wordt aangesloten bij de verlangens die in de regio leven. Het beleid wordt dan minder door de burgers gedragen en de kans op tijdrovende kostbare conflicten neemt toe. Bij het afzien van provinciale herindeling wordt de provincie niet «in beweging gebracht» en vermindert de kans op een nieuwe taakopvatting. Het belangrijkste financiële bezwaar tegen een klein aantal provincies is, dat er geen voorwaarde wordt gecreëerd om het gat te vullen dat nu wordt gevuld door talrijke regioconstructies die door Rijk, provincies en gemeenten worden opgezet. Tegenover dit alles staat, dat een (te ver gaande) provinciale schaalverkleining problemen aan de bovenkant kan opleveren, met name op het gebied van waterstaatszorg, de ruimtelijke ordening en delen van het milieu-beheer.

Gelet op het toenemende gewicht van de taken die bij voorkeur op regionaal niveau moeten worden behartigd slaat de balans per saldo in die richting door. Ten slotte zij benadrukt, dat het er niet in de eerste plaats om gaat, of een provincie een groot aantal regio's technisch-bestuurlijk aan kan maar of dit in bestuurlijk opzicht, met name ook uit een oogpunt van democratie en participatie, gewenst is.

### *3. Kosten van provinciale herindeling*

In het navolgende zal eerst een globale aanduiding van de veelal indirecte financiële voordelen worden gegeven. De directe kosten komen bij de verschillende alternatieven aan de orde.

#### *Voordelen*

De voordelen van de provinciale herindeling laten zich onderverdelen in de volgende categorieën:

A. De provinciale herindeling kan in betekenende mate bijdragen aan de besparingen in de voorgaande hoofdstukken.

B. Door provinciale herindeling kunnen een aantal bestuurlijke voorzieningen in het gebied tussen provincie en gemeenten geheel of gedeeltelijk overbodig worden.

C. Een meer op het regionale takenpakket toegesneden provincie zal actiever optreden. Zij zal ten aanzien van overgebleven taken en bestuurlijke voorzieningen onderlinge afstemming en integratie initiëren en stimuleren.

#### *Ad A*

Decentralisatie van rijkstaken is gebaat bij sterke, maatschappelijk samenhangende provincies. In het bijzonder geldt dit voor de rijkstaken met een sterk regionaal accent. Dergelijke provincies vergroten daarnaast de mogelijkheden om de specifieke uitkering aan de provincies terug te dringen. Uit een oogpunt van financiële verhouding Rijk-provincies verdient het voorts aanbeveling, dat de provincies niet te zeer in omvang en inwonertal verschillen. Bij toename van het aantal provinciale taken kunnen overigens veranderingen worden verwacht in het verdelingsmechanisme van de algemene uitkering aan de provincie en een toename van de specifieke uitkeringen. Voor beide geldt ook dan, dat de provinciegrens bij voorkeur geen belangrijke maatschappelijk samenhangende gebieden moet doorsnijden, wil

men «verfijningen» en «halve» specifieke uitkeringen (aan elk van de betrokken provincies een deel) vermijden. Ten slotte verdient het bij vergroting van het eigen belastinggebied de voorkeur dat de provinciegrenzen zo min mogelijk sociaal-economische samenhang doorsnijden al is dat gezien het onvermijdelijke compromiskarakter van de provinciale indeling niet altijd te voorkomen.

#### *Ad B*

– Een deel van de pregewestelijke apparaten zal verdwijnen. Niet alleen de rijksbijdrageregeling pregewesten zal hierdoor kunnen worden afgeschaft ook de kosten voor de gemeenten verminderen, zowel waar het hun aandeel in de apparaatskosten betreft als waar het gaat om vermindering van ambtenaren binnen hun eigen apparaten. Het personeel in algemene dienst bij pregewesten en andere gemeenschappelijke regelingen bedraagt  $\pm 800$  man hetgeen een directe besparing betekent van f 64 mln. waarvan (f 64 mln. – rijksbijdrageregeling f 16 mln.) f 48 mln. voor de gemeenten. Binnen de eigen gemeentelijke apparaten is de besparing eveneens  $\pm f 50$  mln. minimaal geraamd. (N.B. de voordelen voor de gemeenten ten gevolge van de algemene vergroting van de provinciale rol komen bij ad C aan de orde).

Een aantal gedeconcentreerde rijksdiensten zouden geheel of ten dele kunnen worden opgeheven. Hun taken zouden kunnen worden overgenomen door de provincies. Gedacht zou bij voorbeeld kunnen worden, in samenhang met te decentraliseren rijkstaken, aan (delen van) de regionale beheersdirecties van Rijkswaterstaat, de rijksnijverheidsdiensten, de rijksconsulenten complementaire sociale voorzieningen, delen van de regionale inspecties voor de milieuhygiëne, arbeidsbureaus, delen van de provinciale directies voor de volkshuisvesting, delen van Staatsbosbeheer, (delen van) regionale consulentschappen van Landbouw en Visserij. De te bereiken besparingen worden als volgt geraamd:

Het aantal personeelsleden bij de gedeconcentreerde rijksdiensten bedraagt minus die van Financiën en Justitie (voor rijkspolitie zie hierna) ruim 25 000 man. Ervan uitgaande dat de helft van de overige diensten provinciaal wordt, betekent dit door een vermindering van de overhead met per saldo 15% (van 12 500 man) een besparing van  $(1875 \text{ (man)} \times f 80 000) f 150$  mln. Daarnaast zijn besparingen te verwachten doordat er bij rijksdiensten en lagere overheden sprake is van «overlappingsen». Toezicht zal soms bij voorbeeld vervallen. In die gevallen behoeft de taak niet door de provincie te worden overgenomen en kan worden volstaan met het opheffen van het betreffende deel van de rijksdienst. Van een raming van deze besparingen is hier afgezien. Verwezen zij naar hoofdstuk IV. Binnen de apparaten van het Rijk, de provincie en de gemeenten kan f 75 mln. besparing worden geraamd.

– De besparingen ten gevolge van het overbodig worden van andere bestuurlijke voorzieningen zoals diverse planvormen worden eveneens p.m. geraamd.

#### *Ad C*

1. Bij de rijkstaken met een sterk regionaal accent, hiervoor bij a.1 onder I aangeduid, bedraagt de totale omzet  $\pm 35$  mld. gulden. Een beter actief functionerend bestuurlijk middenniveau zou bij voorbeeld door een verbeterde afstemming van de verschillende beleidssectoren onderling en, waar het de bevoegdheden van anderen betreft, het initiëren daartoe bij een besparing dientengevolge van één of enkele procenten op dat bedrag een financieel voordeel opleveren van f 350 à f 750 mln. extra.

2. In de sfeer van bij a.1 onder I aangeduide taken blijven in gedeconcentreerde rijksdiensten  $\pm 12 500$  man werken. Daarnaast blijven sommige bestuurlijke constructies bestaan. De provinciale herindeling zal leiden tot een beter gebruik van de provincie als bestuurlijk «ophangpunt». Indien als gevolg daarvan door vermindering van de overhead het personeelsbestand

uiteindelijk met 1 à 2% kan worden verminderd zou dit een voordeel van ± 200 mln. à f 80 000 = 16 mln. betekenen.

3. Doordat de provincie haar bemoeienis met de onder II vermelde taken vergroot ontstaat voor de gemeente, additioneel aan het bij ad A genoemde, een voordeel. De financiële omvang van deze taken laat zich als volgt benaderen: de «omzet» van de pregewesten die een rijksbijdrage ontvangen is ± f 250 mln. Aannemende dat bij de overige pregewesten en bij de uitvoering van de andere gemeenschappelijke regelingen tenminste een veelvoud van dit bedrag in het geding is kan het totale bedrag op 750 mln. worden geschat. Bij een verbeterd functioneren van een provincie kan een bezuiniging van 1 à 2% worden aangenomen. Derhalve zou het voordeel f 7,5 mln. à f 15 mln. bedragen.

## **b. Evaluatie doelstelling en instrumenten**

### *1. Beleid in de loop van de tijd (on)bewust gewijzigd*

In het begin van de jaren zeventig werd door Binnenlandse Zaken gekozen voor de vorming van een vierde bestuurslaag: ± 40 gewesten.

In de zomer van 1975 werd, ten einde een vierde bestuurslaag te vermijden, gekozen voor het ineenschuiven van de gewestelijke en provinciale schaal. Dit resulteerde in februari 1976 in het voorstel 26 provincies te vormen. Bij de indiening van het ontwerp van Wet tot wijziging van de provinciale indeling in januari 1977 was dit aantal verminderd tot 24. Het huidige kabinet stelde vervolgens een 17 provincies-model ter discussie zonder een uitspraak te doen over het exacte eindaantal te bereiken provincies. Najaar 1980 werd gekozen voor een gefaseerde provinciale herindeling waarbij zou worden begonnen in Zuid-Holland, Overijssel en de IJsselmeerpolders. Het te bereiken eindaantal bleef open. Wel werd uitgesproken dat een provinciale herindeling in Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant in de toekomst in de lijn der verwachting lag.

### *2. Uitgangssituatie vergeleken met de huidige omstandigheden*

Aangezien het huidige beleid ten aanzien van de provinciale herindeling zeer recent, najaar 1980 en begin 1981, is vastgesteld, is van een verschil in omstandigheden niet of nauwelijks sprake.

### *3. Nulsituatie*

Een nulsituatie is moeilijk voorstelbaar waar het de structuur van de bestuurlijke organisatie betreft. Omdat zoals uit het voorgaande blijkt een zeer belangrijk deel van de door lagere overheden te behartigen taken zich de laatste decennia in toenemende mate is gaan afspelen op een ongeveer regionale schaal, zou in een «blanco» situatie de kern van de bestuurlijke organisatie worden gevormd door een constructie op regionaal niveau.

### *4. Instrumenten effectief en efficiënt?*

De effectiviteit en efficiency van de provinciale herindeling is moeilijk meetbaar. Voor het overige zij verwezen naar het bij a.3 gestelde.

### *5. Overlappenden*

Evenals gemeentelijke herindeling dient de provinciale herindeling te worden gezien in samenwerking met de overige onderdelen van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Van overlappenden is geen sprake.

### *6. Alternatieve instrumenten*

Zie hierna bij f. Beleidsalternatieven.

### *7. Beheersbaarheid uitgaven*

Door fasering van de provinciale herindeling en een, voorlopig, zodanige wijze van begrenzen van de nieuwe provincies dat «kettingreacties» worden voorkomen is de beheersbaarheid van de uitgaven sterk vergroot ten opzichte van voorgaand beleid.

8. *Overheveling naar de particuliere sector*  
Niet van toepassing.

### c. **Beleid in het buitenland**

In het buitenland doen zich vele vormen van regionale bestuursconstructies voor. Zij verschillen in de eerste plaats sterk van schaal. Bovendien variëren zij van samenwerking tussen bij voorbeeld gemeenten tot aparte lichamen en van algemeen bestuur tot doelcorporaties. Ten slotte verminderen verschillen in historie, economische structuur, geografische omstandigheden en bevolkingsdichtheid de vergelijkbaarheid met de Nederlandse situatie sterk.

### d. **Toepassing profijitgedachte**

Niet van toepassing.

### e. **Invloed op economische structuur en inkomensverdeling**

De provinciale herindeling brengt een gering arbeidsmarkteffect met zich.

### f. **Beleidsalternatieven**

## I. **VERSCHILLENDE MODELLEN**

*De kosten van een aantal modellen wordt in het navolgende globaal benaderd*

### 1. *± 40 à 50 gewesten*

Het aantal van deze «gewesten» zal waarschijnlijk, ten einde het regionale gat te vullen, 40 à 50 moeten bedragen. Deze bestuurslaag dient een «volwaardige» bestuurslaag (met een gekozen bestuur) te vormen.

De kosten van een aldus ontstane vierde bestuurslaag kunnen als volgt worden benaderd:

- thans functionerende gewesten in de zin als hiervoor bedoeld, zijn het Openbaar Lichaam Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven;
- de algemene kosten van die «gewesten» bedragen f 25 mln. resp. f 12 mln. (waarin door het Rijk wordt bijgedragen voor f 15 mln. resp. f 5 mln.);
- een niet irreële veronderstelling lijkt dat de huidige kosten van de agglomeratie Eindhoven, dat weliswaar tot de grotere gewesten zal behoren, maar zelf nog in ontwikkeling is, ongeveer de gemiddelde kosten per gewest in de hiervoor bedoelde bestuurslaag zullen zijn;
- daarvan uitgaande kunnen de kosten (er zal een steeds zwaardere druk ontstaan om de volledige algemene kosten voor rijksrekening te nemen) van de vierde bestuurslaag berekend worden op f 480 mln. à f 600 mln. (prijzen 1980);
- additionele kosten zullen ontstaan, omdat vier bestuurslagen meer communicatie e.d. met zich brengen dan drie; derhalve zullen ook op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau extra kosten ontstaan.

### 2. *Het thans centrale model: einddoel rond de 20 provincies*

Uitgaande van 20 provincies kunnen de tijdelijke kosten worden geraamd op f 450 mln. De permanente kosten worden geschat op f 280 mln. per jaar. (Zie memorie van antwoord wetsontwerp Reorg. Binn. Bestuur, blz. 75 e.v.)

### 3. *13 provincies<sup>11</sup>*

Het instellen van 2 extra provincies en een provinciale indeling van de IJsselmeerpolders kost, indien er geen gewesten of iets dergelijks zouden ontstaan, f 57 mln. blijvend per jaar. In de jaren 1983, 1984 en 1985 bedragen de

<sup>11</sup> Niet alleen kan gedacht worden aan «Rijnmond» en «Twente», maar ook aan stadsgevestelijke provincies rond Rotterdam en Amsterdam.

kosten respectievelijk f 12 mln., f 18 mln. en f 29 mln.; in 1986 wordt dat f 57 mln.; in 1987 f 79 mln. om daarna tot 1993 geleidelijk terug te lopen tot de voormelde f 57 mln. blijvend. Bij dit model is het wel waarschijnlijk, dat toch «iets» gewestelijks ontstaat, hetgeen kosten met zich zal brengen (zie 1 en 4).

#### 4. 12 provincies en provinciale bestuurscommissies

Het is te verwachten, dat het functioneren van provinciale bestuurscommissies extra kosten met zich brengt. De bestuurscommissie zal voor het Rijk waarschijnlijk niet goedkoper zijn dan de rijksbijdrage die de huidige pregewesten gemiddeld elk ontvangen. Voor 26 gewesten bedragen de kosten  $\pm$  f 14 mln. per jaar. Voor de 40 à 50 bestuurscommissies zou in eerste instantie een bedrag in de rede liggen van  $\pm$  f 30 mln. per jaar. Permanente kosten totaal (zie hiervoor bij 3) f 87 mln. Gesteld zou kunnen worden dat de bestuurscommissies door de provincie moeten worden bekostigd uit hun eigen (verruimde) middelen. Ook bij dit model is een ontwikkeling in de richting van model 1 waarschijnlijk, terwijl bedacht dient te worden dat «uitvoerende» pregewesten noodzakelijk blijven.

#### 5. 5 Provincies en provinciale bestuurscommissies

Een vermindering van het aantal provincies zou kunnen betekenen dat  $6 \times$  het vaste bedrag per provincie =  $6 \times$  f 27 mln. = f 162 mln. op de provinciefondsuitkering kan worden bespaard. De vraag is of er op deze wijze gerekend mag worden. De nieuwe provincies zullen ongetwijfeld provincies van een andere aard zijn. Twee aantekeningen hierbij:

(a). Tegenover een besparing van f 162 mln. zouden de kosten van de provinciale bestuurscommissies kunnen worden gesteld  $\pm$  f 30 mln. per jaar; (b). Mocht dit alternatief evenwel leiden tot het totstandkomen van 40 à 50 gewesten dan dient tegenover f 162 mln. besparing een kostenpost van f 480 mln. à f 600 mln. te worden gesteld. Bij (a) is de bezuiniging derhalve netto f 132 mln. per jaar; bij (b) resteren kosten tussen  $\pm$  f 320 mln. en f 540 mln. per jaar. De bij (a) genoemde bezuiniging zal overigens worden voorafgegaan door de frictiekosten die een dergelijke vermindering van het aantal provincies met zich brengt; met andere woorden op de korte termijn (voor 1985) valt eerder een stijging dan een daling van de kosten te verwachten.

## II. ALTERNATIEVEN BINNEN HET CENTRALE MODEL

1. Bezien zou kunnen worden of een verdergaande fasering of andere wijze van uitvoeren van een of meer hoofdonderdelen van de provinciale herindeling mogelijk is. Daarbij valt te denken aan het vervallen van de z.g. preprovincies en de bestuurscommissies (besparing in 1985 f 15 mln.).

2. Een andere wijze van financieren is denkbaar. Gesteld kan worden, dat de reorganisatie van het binnenlands bestuur niet alleen het Rijk maar ook de lagere overheden ten goede komt. Redelijk zou zijn als deze lagere overheden dan ook een deel van de lasten van de operatie voor hun rekening zouden nemen bij voorbeeld door dat deel te verhalen op het gemeente- en het provinciefonds. Ook zou niet zonder meer voor iedere nieuwe provincie een geheel vast bedrag aan het provinciefonds kunnen worden toegevoegd. Volstaan zou kunnen worden met een deel daarvan. Wijziging van de financiële verhouding is dan wel noodzakelijk.

3. De voordelen die door decentralisatie van rijkstaken worden verkregen, kunnen worden verrekend met een deel van de kosten van de provinciale herindeling. Evenzo kunnen de voordelen ten gevolge van een betere regeling van de specifieke uitkeringen ten dele worden toegerekend aan de provinciale herindeling. De in de hoofdstukken II, IV en hiervoor beschreven concrete besparingsmogelijkheden zouden derhalve geheel of ten dele kunnen worden aangewend om de provinciale herindeling te financieren.



4. Besloten zou kunnen worden tot een beperktere opzet van de uit de algemene middelen te financieren beheersapparaten van de nieuwe provincies. Meerkosten in dezen zouden kunnen worden toegekend aan de betreffende bijzondere wetten. De meerkosten zouden wel moeten worden gefinancierd via de algemene middelen. Ook de vereenvoudiging ten gevolge van decentralisatie en beperking van het toezicht kan een besparing op de kosten van de beheersapparaten (ook bij het Rijk) mogelijk maken.

5. Een goedkoper functioneren van de provincie valt te verwachten bij de toepassing van het profijtbeginsel.

6. Een kritischer doorlichten van de kosten van het functioneren van het provinciaal bestuur, waaronder de apparaatskosten, wordt door het verkrijgen van een eigen belastinggebied bevorderd.

7. Denkbaar is voorts (gedeeltelijke) bekostiging van de provinciale herindeling door beperking van gedeconcentreerde rijksdiensten e.d. en kortingen op het gemeente- en provinciefonds omdat Rijk, respectievelijk gemeenten en provincies minder «regiokosten» hebben.

8. Uiteraard dient ook gedacht te worden aan een combinatie van de hiervoor vermelde maatregelen.

### III. HET HANDHAVEN VAN DE HUIDIGE SITUATIE

#### a. 11 provincies; $\pm$ 50 pregewesten; wel gemeentelijke herindeling

In de eerste plaats is het een vraag of dit mogelijk is. Allerlei ontwikkelingen laten zich niet of nauwelijks stilzetten. Hoogstwaarschijnlijk zullen meer of minder versluierde ad hoc-constructies ontstaan. Daar staat tegenover dat een strak handhaven van de status quo tot een nauwelijks aanvaardbare (en op langer zicht kostbare) verstarring leidt. Tegenover de vermindering van de meerjarenraming in 1985 met per saldo f 29 mln. en besparing op blijvende en tijdelijke kosten van resp. f 280 mln. en f 400 mln. à f 450 mln. (zie bij I, onder-2) staan de kosten die een ontwikkeling in de richting van de modellen 1 of 4 bij I met zich zou brengen. Bovendien zou het bereiken van de voordelen genoemd onder a.3 sterk worden bemoeilijkt zo niet onmogelijk worden; van een daadwerkelijke besparing op de rijksbegroting zou aldus niet of nauwelijks sprake zijn. Ten slotte zou een afzien van de provinciale herindeling, gelet op de samenhang, het nut van de overige onderdelen van de reorganisatie van het binnenlands bestuur sterk verminderen of zelfs teniet doen. De noodzakelijke modernisering van de organisatie van het binnenlands bestuur zou ernstig worden bemoeilijkt.

#### b. 11 provincies; «insnoering» pregewesten; gemeentelijke herindeling; opheffen deel gedeconcentreerde rijksdiensten

Hierbij rijst de vraag, of door de «insnoering» daadwerkelijk en gedurende langere tijd het ontstaan van ad hoc-constructies kan worden voorkomen.

Het opheffen van (delen van) gedeconcentreerde rijksdiensten dient voorts in deze opzet in een aantal gevallen gepaard te gaan met vergroting van de betrokken rayons tot de huidige provinciale schaal. Ook onder deze belemmerende omstandigheden zou echter verondersteld kunnen worden dat een krachtig streven om dubbel werk, langs elkaar heen werken, ondoorzichtige verantwoordelijkheden, onnodige centralisatie en bureaucratie tegen te gaan wel resultaat zal kunnen hebben, zij het bij de huidige, historisch gegroeide, situatie in mindere mate dan bij provinciegrenzen die meer op grond van bovenomschreven beleidsoverwegingen zijn geformeerd. Voor zover deze operatie leidt tot besparingen worden deze globaal op de helft

getaxeed ten opzichte van die bij het model dat thans centraal staat ( $\pm$  20 provincies). Daartegenover staat dat ook de extra kosten van nieuwe provincies vervallen. Ten opzichte van de meerjarenramingen 1985 betekent dit nog een besparing van de voorziene kosten voor Rijnmond en Twente.

#### SLOTOPMERKING

De verwachting dat de provinciale herindeling tot een aantal van rond 20 provincies ook uit financieel oogpunt het meest aantrekkelijke resultaat zal opleveren is gebaseerd op een aantal taxaties, die niet door iedereen worden gedeeld te weten:

- de meeste regionale activiteiten van Rijk, provincies en gemeenten richten zich op verzorgingsgebieden van de burger.
- de nieuwe provincies, mits wel gekozen (vooral in de dichtstbevolkte gebieden) zullen juist klein genoeg zijn om een groot deel van de verzorgende regio-activiteiten te kunnen overnemen en nog groot genoeg om voldoende draagvlak te hebben voor efficiency en het overnemen van algemene rijkstaken. De grootste behoefte aan regiobestuur zal hiermee gedekt kunnen worden. Tevens kunnen dan ook provincies van deze schaal het best in staat geacht worden algemene gewestelijke constructies te voorkomen.
- de reorganisatie naar nieuwe provincies zal de stoot kunnen geven tot het ontstaan van een meer volwaardige bestuurslaag die actief bepaalde taken van andere overheden zal kunnen overnemen.

De vraag blijft volgens sommigen, of deze taxaties reëel geacht moeten worden en niet bij voorbeeld moeten worden vervangen door de verwachting dat de meeste (gedeconcentreerde) rijkstaken die zich op lagere overheden richten, beter in een kleiner aantal provincies zouden kunnen passen of dat ca. 20 provincies evenmin als 11 of 13 de regionale problematiek kunnen dekken.

Résumerend de voordelen en nadelen in financieel opzicht van de verschillende alternatieven. De mate waarin bij de verschillende alternatieven sprake is van voordelen wordt getoetst aan de verwachte voordelen bij het vigerende model (einddoel 20 provincies, zie onder 1 bij 2) en aangegeven met: ++, +, 0, -, —.

	I, onder 2 en II (20 provincies en alternatieve binnen dit model)		III Huidige situatie		I onder 1 40 à 50 gewesten		I onder 3 en 4 13 prov. + bestuurscie's		I onder 5 5 prov. + bestuurscie's	
	Voordelen	Nadelen	Voordeel	Nadeel	Voordeel	Nadeel	Voordeel	Nadeel	Voordeel	Nadeel
<b>1. Gemeentelijke herindeling</b>										
a. Besparing per saldo	f 65 mln. à f 95 mln.		0		—		0		0	
<b>2. Provinciale herindeling</b>										
a. Bijdrage aan besparing t.g.v. decentralisatie van rijkstaken	p.m.		0		0		0		0	
b. Bijdrage aan terugloegen specifieke uitkeringen	p.m.		0		0		0		0	
c. Bijdrage aan verbetering van de financiële verhouding	p.m.		—		0		0		0	
d. Bijdrage aan besparing ingevolge vergroting eigen belastinggebied	p.m.		—		0		—		0	
e. Opheffen deel van pregewestelijke apparaten	f 50 mln.		(-) f 25 mln.		—		— f 25 mln.		—	
f. Besparing binnen gemeentelijk apparaat	f 50 mln.		(-) f 25 mln.		0/+		— f 30 mln.		—	
g. Vermindering gedeconcentreerde rijksdiensten	f 150 mln.		(-) f 75 mln.		0/+		— f 80 mln.		—	
h. Besparing binnen apparaten Rijk, prov. gemeenten	f 75 mln.		(-) f 30 mln.		0/+		— f 40 mln.		++ <sup>3</sup>	
i. Besparingen bij andere bestuurlijke voorzieningen	p.m.		—		+		—		—	
j. Efficiency verbetering bij taakbehuizing in de regionale sfeer (rijks + f 200 mln., gemeenten: f 150 mln.)	f 350 mln.		(-) f 100 mln.		0/+		— f 135 mln.		—	
k. Besparing overhead bij resterende gedeconcentreerde rijksdiensten	f 16 mln.		—		0		—		—	
l. Efficiency verbetering bij uitvoerende deelprogewesten en overige gemeenschappelijke regeling	f 10 mln.		—		0		+		0/+	
(m. Vermijden «4e bestuurslaag»/provinciale bestuurscommissies of andere regionale constructies)	(f 30 mln. tot f 480 à f 600 mln.)		—		—		—		—	

	I, onder 2 en II (20 provincies en alter- natieven binnen dit model)		III Huidige situatie		I onder 1 40 à 50 gewesten		I onder 3 en 4 13 prov. + bestuurscie's		I onder 5 5 prov. + bestuurscie's	
	Voordelen	Nadelen	Voordeel	Nadeel	Voordeel	Nadeel	Voordeel	Nadeel	Voordeel	Nadeel
n. Blijvende kosten		f 0 mln. <sup>2</sup> tot f 280 mln.		> 0 ≤ 600 mln.		f 480 mln. à f 600 mln.		f 480 mln. à f 480/ f 600 mln.		f 30 mln. à f 480/ f 600 mln.
(o. Tijdelijke kosten)		f 400 mln. à f 450 mln. <sup>1</sup>		++		—		f 57/ f 87 mln. à f 480/ f 600 mln. +		0/+
	f 766 mln. à f 796 mln.	f 0,0 mln. <sup>2</sup> tot f 280 mln. <sup>4</sup>	f 320 - mln. à f 350 mln.	> f 0,0 mln. < f 600 mln.	> f 766 mln. à f 796 mln.	f 480 mln. à f 600 mln.	≥ f 365 mln. à f 395 mln.	f 57/87 mln. à f 480/ f 600 mln.	f 177 mln. à f 207 mln.	f 30 mln. à f 480/ f 600 mln.

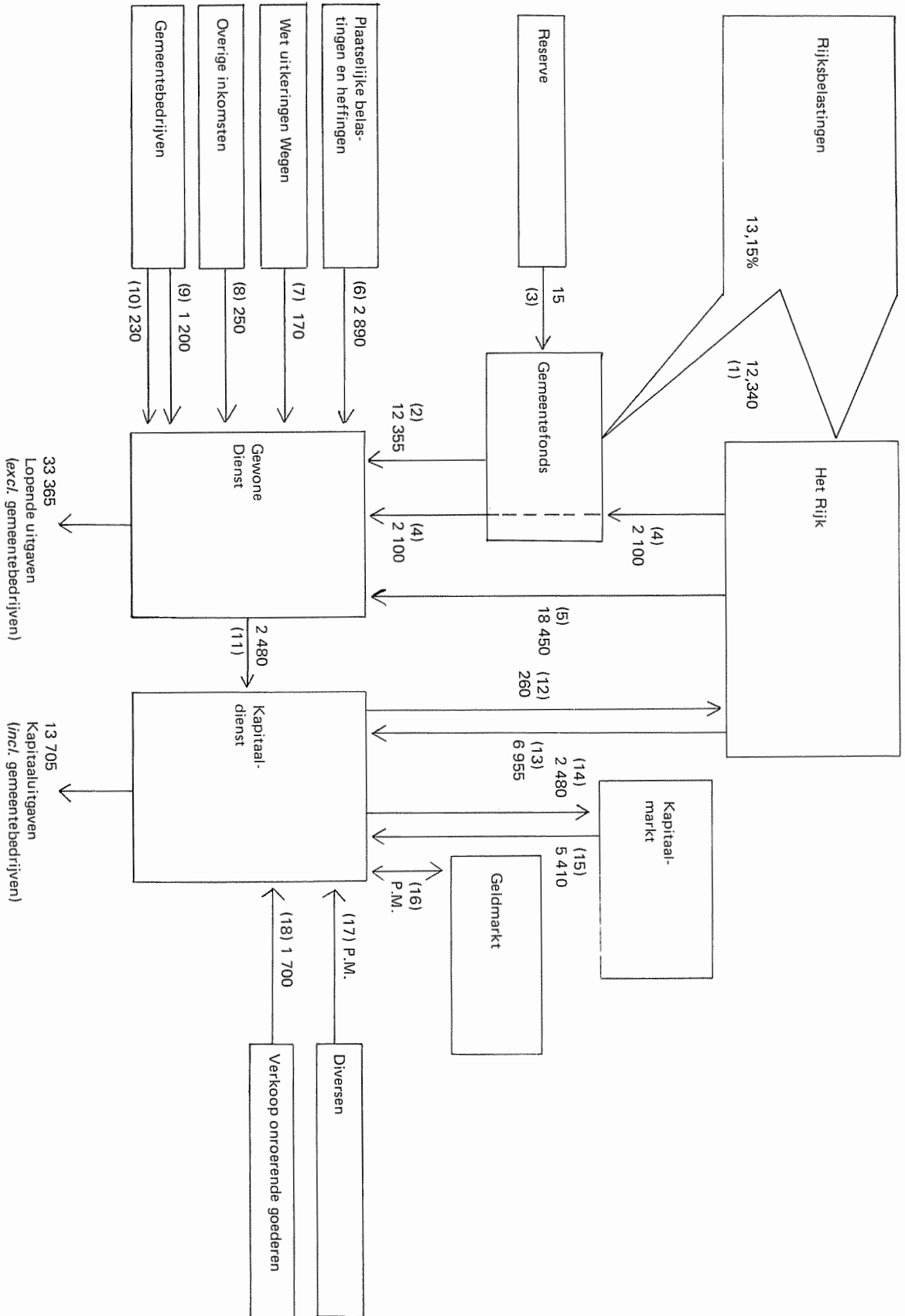
<sup>1</sup> Buiten de totaaltelling.

<sup>2</sup> Meest ver gaande alternatief: algehele financiering uit bestaande middelen.

<sup>3</sup> Besparing op provinciale apparaten f 162 mln. Van besparingen bij Rijk en gemeenten zoals bij het vigerende model (totaal f 75 mln.) is geen sprake: netto geraamde besparing ten opzichte van vigerende model (f 162 mln. — f 50 mln.) f 112 mln.

<sup>4</sup> Hier en daar zullen wellicht nog enkele lichte gewestelijke constructies nodig blijven (b.v. in het noorden des lands) maar dat verschijnsel zal in dit model geen structureel karakter krijgen.

begroting 1981 (Bedragen x f 1 mln.)



**Toelichting stroomschema gemeentefinanciën 1981**  
(Met globale aanduiding beheersingsmaatregelen)

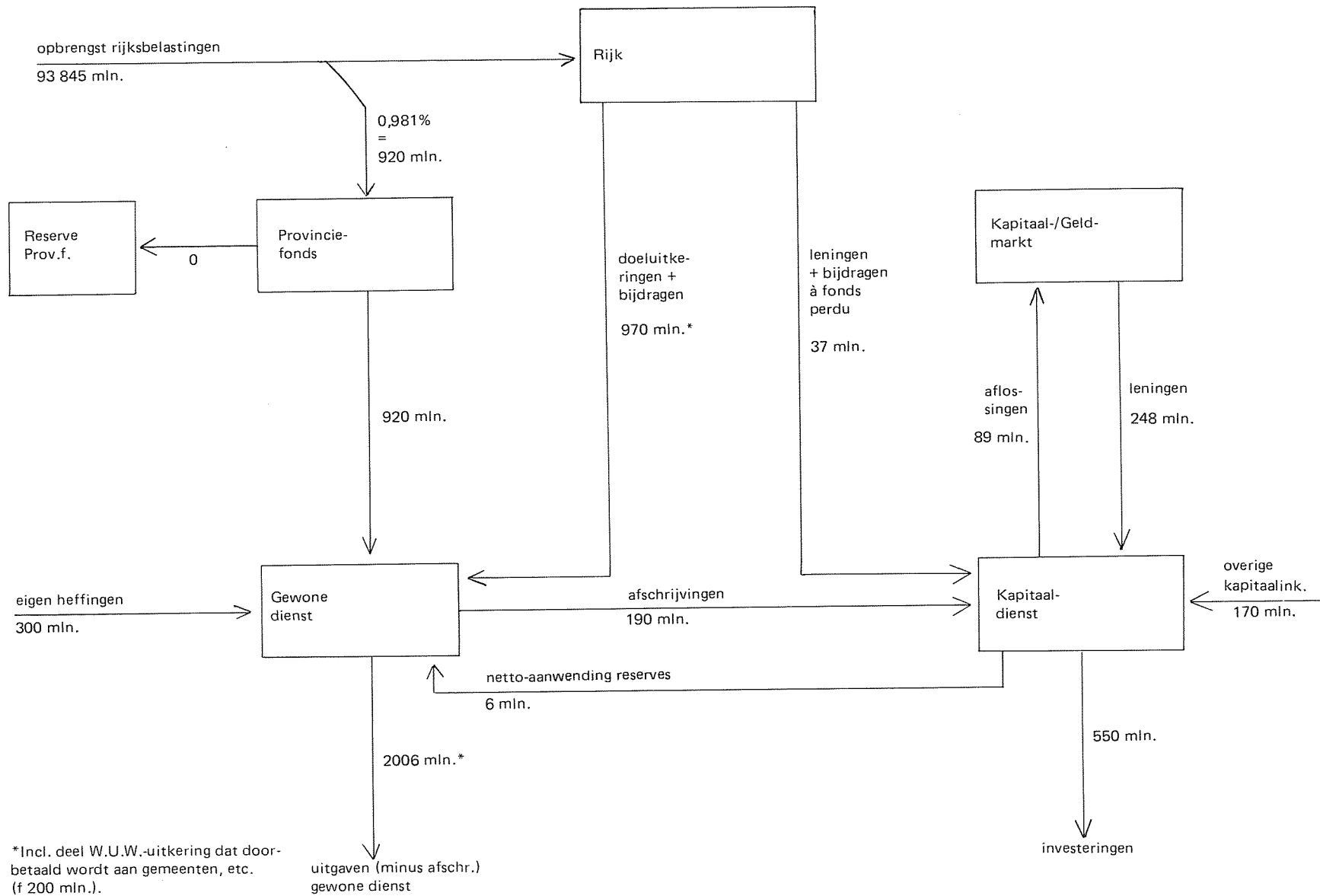
1. Belastingaandeel Gemeentefonds  
Wordt bij wet vastgesteld
2. Uitkeringen Gemeentefonds  
Wordt vastgesteld bij afzonderlijke begrotingswet
3. Mutatie reserve Gemeentefonds  
Is de resultante van 1 en 2
4. Uitkering lager onderwijs  
Staat op de begroting van Binnenlandse Zaken, loopt via Gemeentefonds naar de gemeenten  
Beheersing via Binnenlandse Zaken en Gemeentefonds begroting
5. Specifieke uitkeringen van vakdepartementen  
Beheersing via de desbetreffende begrotingshoofdstukken
6. Plaatselijke belastingen en heffingen  
Belastingverordeningen onderworpen aan goedkeuring Kroon  
Privaatrechtelijke heffingen onderworpen aan prijzenbeleid Economische Zaken
7. Wet Uitkeringen Wegen  
Uitkering van het Rijk aan de provincies, die een gedeelte doorbetalen aan de gemeenten. Beheersing via rijksbegroting
8. Overige inkomsten  
Betreft voornamelijk rente op eigen vermogen. Deze post fluctueert weinig
9. Afschrijvingen gemeentebedrijven  
Beheerst door economische/technische levensduur en prijzenbeleid Economische Zaken
10. Netto winst gemeentelijke bedrijven  
Beheerst door prijzenbeleid Economische Zaken
11. Saldo lopende rekening (netto reserveringen en afschrijvingen)  
Beheerst door technische/economische levensduur, voor de inbegrepen afschrijvingen van de bedrijven zie 9. Ook begrotingstoezicht van Gedeputeerde Staten: lopende uitgaven plus afschrijvingen mogen niet hoger zijn dan de lopende inkomsten.
12. Aflossing woningwetleningen  
Aflossingsschema van deze door het Rijk verstrekte leningen ligt vast
13. Specifieke uitkeringen à fonds perdu en woningwetleningen  
Beheersing via de desbetreffende begrotingshoofdstukken
14. Aflossing vaste leningen  
Ligt vast in de leningovereenkomsten
15. Opgenomen vaste leningen  
Beheersing via de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen
16. Kortlopende financiering  
Beheersing via de Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen

17. Diversen (waarborgsommen, incidentele kapitaalinkomsten etc.)  
Kwantitatief niet van betekenis

18. Verkoop onroerende goederen  
Betreft vooral verkoop van bouwrijp gemaakte grond. Afhankelijk van woningbouw en voortgang industrialisatie e.d.

– Kapitaaluitgaven

Dekking van rente en afschrijving binnen een sluitende gewone dienst moet verzekerd zijn (toezicht gedeputeerde staten). Vaste financiering voor de (aanvangs)financiering moet verzekerd zijn (Wet kapitaaluitgaven publiek-rechtelijke lichamen)





## HEROVERWEGING SPECIFIEKE UITKERINGEN

1. Bij de heroverweging van rijksuitgaven met het oog op het realiseren van besparingen kunnen specifieke uitkeringen om de volgende redenen een interessante invalshoek bieden.

a. Het feit alleen dat het Rijk zich voor het (veelvuldig) uitkeren van dit soort bijdragen kennelijk openstelt lokt bij de gemeenten de neiging uit om voor allerlei dingen bij het Rijk aan te kloppen voor het maken van weer nieuwe regelingen op straffe van medeverantwoordelijkheid voor tekortkomingen, die voortvloeien uit «geldgebrek» bij de l.p.l.

b. Als zo'n regeling er dan is zullen aan allerlei bijdragen voorwaarden worden gesteld. Het gaat immers om een doeluitkering die voor een beperkt doel wordt verstrekt. Dit leidt onherroepelijk tot pogingen van de gemeente om onder die voorwaarden uit te komen. Er ontstaat een onderhandelings-situatie waarin de gemeente zal proberen te majoreren en niet-subsidiabele posten onder te schuiven.

c. Het Rijk gaat zich hiertegen wapenen en strakke controle invoeren. Gedeconcentreerde diensten, dure interdepartementale commissies etc. gaan zich buigen over de vraag of gemeente A niet per ongeluk ook de toch al noodzakelijke rioleringswerkzaamheden met de gesubsidieerde herbestrating meeneemt. Er ontstaat nogal een bureaucratie rondom specifieke uitkeringen (denk ook aan correspondentie over aanvragen).

Voorts, maar dat betreft hoofdzakelijk kwaliteitsverlies is het waarschijnlijk, dat dit soort uitkeringen niet de meest optimale bestedingen uitlokken, omdat ze daarvoor te weinig met plaatselijke noden rekening houden. Daarnaast zijn er nogal wat specifieke uitkeringen die in het kader van de toepassing van de profijitgedachte wellicht kunnen worden ingeperkt met het oog op de mogelijkheid dat eventuele kosten door middel van gemeentelijke of provinciale heffingen gedekt zouden kunnen worden.

2. Met het oog op bovengenoemde besparingsmogelijkheden is het Overzicht uit 1980 van 532 Specifieke uitkeringen, die door de Raad voor de Gemeentefinanciën zijn geïnventariseerd, nader geanalyseerd. De factoren waarnaar is gekeken en de weging ervan worden hieronder aangegeven.

a. *Uitwaaieringseffect*

In hoeverre draagt uitkering bij tot bestedinging en verdere ontwikkeling van het systeem waarin de lagere overheden voor allerlei bijzondere kosten aankloppen bij het Rijk. De Regering toont zich kennelijk ontvankelijk voor verzoeken die een beroep doen op de ministeriële verantwoordelijkheid en dit feit alleen leidt ertoe dat meerdere pogingen in het werk zullen worden gesteld om specifieke middelen te krijgen bij het Rijk door «wethouders» die bij hun collega van financiën weinig kans maken.

Naarmate een groter deel van de middelen voor lagere overheden via fondsen wordt gekanaliseerd wordt de beheerbaarheid van de rijksuitgaven groter. Dit macro-effect kunnen we aanduiden met «uitwaaierings» of «proliferatie»-effect.

We kunnen ervan uitgaan dat dit effect zich vooral zal voordoen bij bijdragen die een zeer specifiek terrein bestrijken en die voortvloeien uit een brede verantwoordelijkheid waarop het Rijk zijn bemoeienis met lagere overheden baseert (het welzijn, de stadsvernieuwing, het verkeer en vervoer) alsmede bij bijdragen met een experimenteel karakter. Aldus komen we tot een volgende waardering:

- detailbijdrage op grond van algemene rijksverantwoordelijkheid of experiment, kostenverhogend effect geschat op 2%.
- bijdrage op grond van algemene rijksverantwoordelijkheid, kostenverhogend effect 1%;
- overige bijdragen en doeluitkeringen geen «proliferatie»-effect.

De genoemde percentages zijn gemiddelden en aan de lage kant gehouden. Zij zijn gerelateerd aan globale, reële accrespercentages die in groeisectoren in deze periode nog te verwachten zijn.

#### b. *Prijsopdriving*

In hoeverre heeft degeen die de plannen maakt voor de uitvoering de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de te verstrekken bijdrage.

Indien de bijdrageregeling voorziet in een (bij voorbeeld procentuele) uitkering die afhankelijk is van de kosten van bepaalde activiteiten en indien die activiteiten niet precies zijn omschreven wordt ten dele inbreuk gemaakt op de regel «wie bepaald, betaalt». De ontvangers van de bijdrage zullen dan minder de neiging vertonen de uitvoeringskosten te drukken en zij zullen ook proberen zoveel mogelijk kosten in aanmerking te laten komen voor de bepaling van de bijdrage. Ook dit prijsopdrivend effect valt moeilijk precies te constateren of te kwantificeren maar een schatting levert het volgende op:

- De vage regeling laat ruimte voor degeen die de voorzieningen bepaalt om de wijze van uitvoering te variëren en ook over de kosten die al dan niet subsidiabel zijn valt te onderhandelen. Prijsopdrivend effect: 10%.
- Er is sprake van een vage regeling met marges voor de wijze van uitvoering (wie bepaalt/wie betaalt), maar er wordt niet over onderhandeld, effect: 5%.
- Duidelijke regeling met ondubbelzinnige voorwaarden, 0%.

De genoemde percentages zijn uiteraard «op het gevoel» gekozen op grond van marges die op allerlei terreinen in franje en onderhandelingswinst kunnen blijven zitten.

#### c. *Bureaucratiekosten*

Alle specifieke uitkeringen worden door departementale ambtenaren beheerd en bepaald. Zo is er nogal wat mankracht nodig om een grote, genormeerde doeluitkering als de Politie-uitkering of de Onderwijsuitkering van het Gemeentefonds te bepalen, omdat de normering plaatsvindt op grond van beleidsfactoren en op grond van verfijnde kostencalculaties.

Zo is bij de Directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (incl. controle) wel zo'n 25 man betrokken bij het vaststellen van de normuitkering politie, die echter ook f 1,58 mld. bedraagt. Daarbij vallen personeelskosten al gauw in het niet. Anders ligt het ten aanzien van de bureaucratie die benodigd is voor correspondentie en beheer van uitkeringen die geschieden op basis van aanvragen en declaraties, vooral als het gaat om relatief kleine bedragen per keer (bij voorbeeld 1 manjaar voor bijdrage aanschaf verbindingsmiddelen politie, f 1,2 mln.). Hierbij moeten ook betrokken worden de kosten die in de gemeente worden besteed aan het doen van aanvragen en het voeren van overleg met het Rijk (nog afgezien van de personele kosten die bij de uitvoering van de regeling, met de daarbij behorende voorwaarden, komen). Dit soort regelingen zal vaak ook onder sub b hoog scoren, maar het effect is cumulatief.

Gelet op steekproeven bij uiteenlopende regelingen wordt dit effect als volgt getaxeerd:

- declaratiesysteem met kleine bedragen per keer, 15%.
- overige declaratiesystemen, gemiddeld effect 10%.
- ingewikkelde normvergoeding 2%.

N.B. De eventuele besparingen op bureaucratiekosten die gepaard gaan met overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering kunnen uiteraard niet geheel op het bedrag van de uitkering na overheveling worden ingehouden. De bureaucratiekosten van rijkszijde zijn namelijk in de personeelsposten van de departementale begrotingen verdisconteerd en niet in de uitkeringen.

Om besparingen in de personele sfeer te kunnen realiseren zal men nog belangrijke obstakels moeten overwinnen en wordt hier geabstraheerd van reorganisatie- en afvloeiingskosten.

#### d. *Herverdelingspijn*

Naast de bovengenoemde voordelen van financiële decentralisatie zal een overheveling van specifieke middelen naar de algemene uitkering door het grovere verdeelmechanisme in bepaalde gevallen tot moeilijk te aanvaarden inkomstendervingen leiden. Deze problemen kunnen uiteraard worden gemitigeerd door gelijktijdig vergroting van plaatselijke beslissingsvrijheid. Ook is het soms mogelijk door middel van het aanpassen van het verdeelstelsel van het gemeentefonds de verdeling meer in overeenstemming te brengen met de behoeften. Hierbij is te denken aan:

- a. wijziging van bestaande schaalbedragen en verfijningen;
- b. toevoegen van nieuwe verfijningen die zijn gebaseerd op objectieve structuurkenmerken;
- c. het toepassen van verdeelsystemen die zijn gebaseerd op een vast bedrag per eenheid (WUW, verfijning riolerings, verfijning groeikernen).

Bij de afzonderlijke specifieke uitkeringen is op het eerste gezicht bekeken of de verdeling van uitkeringen over de bestuurseenheden gelijkmatig is, of op een gelijke noemer te brengen (regelmatig) dan wel zeer grillig of eenmalig.<sup>12</sup> In verband hiermee zijn de te verwachten additionele kosten die nodig zijn om de ergste herverdelingspijn op te vangen, gewaardeerd op 5%, 10% respectievelijk 15%. Deze kosten komen uit besparingssoogpunt in mindering op de te verwachten bezuinigingen sub a, b en c.

#### e. *Doel en functie van de specifieke uitkering*

Om de mogelijkheden met het oog op decentralisatie of bezuiniging beter te kunnen beoordelen is het goed, ook een kwalitatief inzicht te krijgen in de positie die de specifieke uitkering inneemt in het rijksbeleid en in de verhouding tussen bestuurslagen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- specifieke uitkeringen die een louter beleidsinstrumenteel karakter hebben. Het Rijk beoogt door middel van financiële bijdragen te stimuleren dat bepaalde activiteiten ter hand worden genomen die anders wellicht achterwege zouden zijn gebleven. Bovendien ontbreekt het meestal aan andere, bij voorbeeld wettelijke, instrumenten om voorzieningen te stimuleren of voor te schrijven;
- specifieke uitkeringen waarbij weliswaar het voorzieningenniveau grotere elders in regelingen is vastgelegd, dan wel aan de lagere overheden kan worden toevertrouwd, omdat het belang ervan vrij algemeen wordt ingezien, maar waarbij het Rijk graag een vinger in de pap houdt ten aanzien van de wijze waarop de lagere overheden hun middelen besteden (semi-beleidsinstrumenten);
- specifieke uitkeringen die hoofdzakelijk verklaard kunnen worden uit de technische overweging van ongelijkmatige kosten spreiding (bekostigingsregeling).

f. Ten slotte is gekeken naar het karakter van de specifieke uitkering met het oog op eventuele toepassing van het profijtbeginsel of afschaffing van overheidsbemoeienis ter zake. Hiertoe is om te beginnen onderscheid gemaakt naar de welvaartseconomische categorieën:

- zuiver collectieve goederen;
- quasi-collectieve goederen die worden (mede) bekostigd omwille van de externe effecten die ermee worden bestreden;
- quasi-collectieve goederen met «merit»karakter, dat wil zeggen de overheid draagt bij omdat de betrokken burgers hun eigen belang miskennen;
- Overheidsuitkeringen met herverdelingsaccent die als achtergrond hebben overwegingen van rechtsgelijkheid, inkomensverdeling, achterstandssituaties etc.

<sup>12</sup> Bij investeringsbijdragen à fonds perdu zal de verdeling per jaar vaak vrij willekeurig zijn, maar mede gelet op de bij lagere overheden gebruikelijke wijze van kapitaal financiering kan gekeken worden naar het patroon dat over een reeks van jaren te verwachten is en dat veel gelijkmatiger kan zijn. Dit is bij voorbeeld bekeken bij de infrastructuurbijdrage. Verkeer en Waterstaat artikel 43, 208, 209, 212 en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening artikel 42.

g. Alles overziende is in de lijst van specifieke uitkeringen onderscheid gemaakt tussen posten die zich zouden lenen voor financiële decentralisatie en welke in aanmerking kunnen komen voor overheveling naar de sfeer van het lokaal belastinggebied of voor totale onthouding van overheidswege. Ook is bekeken welke netto besparingen =  $(a + b + c) - d$  zeer globaal te verwachten zijn van eventuele decentralisatie.

h. Tevens zijn de privatiseringsmogelijkheden bezien. Hierbij zou dus de uitkering gedeeltelijk kunnen worden vervangen door doelheffingen van de gebruikers of geheel kunnen worden afgeschaft.

Er zijn ook uitkeringen bij die zich om technische redenen niet direct lenen voor overheveling naar de algemene uitkering, maar waarbij wel een ruime mate van keuzevrijheid voor lagere overheden ten aanzien van het al dan niet realiseren van de betrokken voorzieningen denkbaar is. Deze voorzieningen kunnen bij voorkeur worden bekostigd uit het plaatselijk belastinggebied («fiscalisering»).

3. De genoemde percentages vormen uiteraard slechts zeer globale wegingsfactoren. Indien de per saldo berekende besparingseffecten op een verantwoorde manier worden gerealiseerd, kan worden verondersteld dat de negatieve beleidsgevolgen binnen de perken kunnen blijven. De besparingseffecten zouden eventueel taakstellend kunnen worden geïnterpreteerd al zullen hiervoor bepaalde beïnvloedingsinstrumenten moeten worden ingezet.

Afgezien is van wat er nog kan worden bespaard indien de indicaties van mogelijk verder onderzoek naar privatisering of fiscalisering tot concrete resultaten zou leiden. Dit is voornamelijk een vraag van heroverweging door de desbetreffende beleidsonderdelen. Zeer globaal kan uit een optelling van bezuinigingen als gevolg van privatisering en fiscalisering een bedrag van tussen f 1 en f 2 mld. worden gehaald.

#### 4. Procedurele aspecten

De specifieke uitkeringen vormen onderdeel van een politiek proces dat is gericht op (her)verdeling van middelen tussen bepaalde belangen en tussen bepaalde bestuurseenheden. Het financiële verdeelmechanisme heeft veelal naast de bestuurlijk gewenste verdeling van verantwoordelijkheden een eigen dynamiek en een aantal onbedoelde neveneffecten (zie bij voorbeeld hierboven sub a, b en c).

De totstandkoming en uitbreiding van specifieke uitkeringen is thans grotendeels overgeleverd aan het vrije spel van maatschappelijke krachten die in de verzorgingsstaat één streven gemeen hebben: specifieke financiële belangen veiligstellen door een beroep te doen op de rijksoverheid, die de algemene belastingmiddelen beheert. Het Rijk zal dus niet alleen moeten aangeven dat bepaalde specifieke geldstromen voortaan zullen worden gekanaliseerd in algemene geldstromen, waardoor de financiële verantwoordelijkheid primair bij lagere overheden (c.q. particulier initiatief) komt te liggen, men zal ook verder moeten voorkomen dat nieuwe uitkeringen ontstaan onder druk van onderaf die er voor zorgt dat verantwoordelijkheden worden afgewenteld.

Aangezien de verstrekking van bijdragen en het maken van nieuwe regelingen hoofdzakelijk voortkomt uit het waarmaken van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid is het zaak, de vakministers tegen zich zelf en tegen druk van buiten enigszins te beschermen. Dit kan door de Minister van Financiën en die van Binnenlandse Zaken ter zake extra bij voornemens of verzoeken tot instellen van specifieke uitkeringen te betrekken tot en met eventueel vetorecht. Hiervoor zou te denken zijn aan een wettelijke regeling met betrekking tot specifieke uitkeringen.

#### Overhevelingsoperatie

Het nieuwe kabinet kan worden voorzien van een lijst van de hierbedoelde uitkeringen.

Indien men overheveling serieus wenst kan door de meeste departementen per regeling een lijst van werkelijk gedane uitkeringen aan afzonderlijke provincies en gemeenten over de afgelopen 5 jaar worden verstrekt. Op grond hiervan kan met een computerprogramma worden berekend op welke wijze de totale middelen kunnen worden overgeheveld zodat de minste herverdelingspijn ontstaat. Het eindbedrag, wordt voor de begroting 1983 verminderd met het percentage dat door de lagere overheden kan worden bespaard (zie 2 sub b en een deel van de bureaucratiekosten<sup>13</sup> sub c) en met leniging van de ergste pijn in individuele gevallen via het Provincie- of Gemeentefonds verdeeld aan de l.p.l.

Gelijktijdig zou aan rijkszijde ook het apparaat moeten worden ingekrompen. De besparingseffecten die zijn gelegen in de bureaucratiekosten<sup>13</sup> en in macro-effecten bij het Rijk zullen in de meerjarencijfers van de departementen tot uiting moeten komen.

Voor zover via de gouden koorden vitale delen van het rijksbeleid worden geregeld wordt de eerste jaren de uitkering geclausuleerd met de meest noodzakelijke voorwaarden, die achteraf worden gecontroleerd (v.b. uniforme tarieven openbaar vervoer) in afwachting van een wettelijke regeling van de materie,

#### 5. Conclusies

Per saldo ontstaat uit de lijst uitkeringen het volgende beeld:

1. Totaalbedrag specifieke uitkeringen aan l.p.l. f 26 250 mln.
2. Bureaucratiekosten die hiermee zijn gemoeid totaal f 1150 mln. (waarvan  $\pm$  f 350 mln. bij de lagere overheden).
3. Totale besparingsmogelijkheden door overheveling naar de algemene uitkering, totaal f 150 mln.

Belangrijke potten in deze categorie zijn: VRO 53 – stadsreconstructie; VRO 54 – verbetering woonomgeving; V&W 45 – tekorten openbaar vervoer; V&W 209 –stedelijke verkeersvoorzieningen; CRM 160 – openbaar bibliotheekwerk.

4. Specifieke uitkeringen waarvan gedeeltelijke of gehele opheffing zou kunnen worden overwogen: totaalbedrag  $\pm$  f 1750 mln. ( $\pm$  50% van bedragen bij uitkeringen), die geprivatiseerd dan wel gefiscaliseerd kunnen worden). Nadere studies in verband met overheveling naar belastinggebied onder meer bij:

- Fietspaden;
- sociaal-cultureel werk;
- monumentenzorg;
- schoolbegeleiding;

«Privatiseren» afschaffen overwegen bij:

- Regionaal beleid;
- recreatie;
- BRW-beleid;
- democratische planning;
- verhuizing bejaarden;
- multifunctionele acc.

Ten dele Profijtbeginsel (doelheffingen):

- Kinderdagverblijven;
- maatschappelijke dienstverlening bejaarden;
- volwassenenonderwijs;
- openbaar vervoer;
- verbetering woonomgeving;
- geldelijke steun huurwoningen.

---

<sup>13</sup> P.M. afgezien van wachtgelden etc.

Af te handelen ex-MITACO onderwerpen in numerieke volgorde.

a) De 42 door de MITACO in behandeling genomen onderwerpen

1. Algemene bijstandswet
2. Arbeidsbescherming in relatie tot volksgezondheid en milieuhygiëne
3. Bejaardenzorg
4. Bestrijding en geluidhinder door vliegtuigen
5. Bodem- en grondwaterbescherming
6. Bouwactiviteiten voor onderwijs, ziekenhuizen, Defensie en PTT
7. Buitenlandse werknemers en andere categorieën vreemdelingen
8. Commissie voor de ontwikkeling van beleidsanalyse
9. Dienst van het Loodswezen
10. Distributie van motorbrandstoffen
11. Domeinbeheer
12. Financiën van de lagere overheden
13. Gehandicaptenzorg
14. Grondverwerving
15. Hoofdstuk II van de rijksbegroting
16. Huisvesting van woonwagenbewoners
17. Hulpdiensten van de rijksdienst belast met de materiële apparaatzorg
18. Hulpverlening aan de Nederlandse Antillen
19. Internationaal in relatie tot nationaal milieuhygiënisch beleid
20. Kansspelen
21. Lagere overheden
22. Landbouwonderwijs
23. Landmeetkundige diensten
24. Leger- en wapenmuseum «Generaal Hofer»
25. Natuur- en landschapsbescherming in relatie tot het Staatsbosbeheer
26. Niet-officiële ontwikkelingshulp
27. «Non-regulated chemicals»
28. Onderwijs en vorming van volwassenen
29. Opstelling van verdragen
30. Organisatie en personeelsbeleid van de rijksdiensten
31. Politie
32. Positie van attachés
33. Rampenbestrijding
34. Reclassering
35. Sociale voorzieningen voor kunstenaars
36. Stadsvernieuwing en monumentenzorg
37. Studiefinanciering
38. Studietoelagen aan gewezen militairen-kort-verband
39. Subsidiëring van de sociale werkvoorziening
40. Uitkeringen ten behoeve van het lager onderwijs
41. Wachtgelden en uitkeringen aan anderen dan gewezen militairen
42. Ziektekostenverzekeringen en overige sociale verzekeringen.

b) De 5 door de Ministerraad bij beslissing dd. 12 juli 1978 hieraan toegevoegde onderwerpen

43. Kinderbescherming
44. Randvoorwaarden milieuhygiënisch beleid
45. Vergunningverlening bedrijfsvestiging
46. Steunverlening bedrijven
47. Taak minister Wetenschapsbeleid

Inmiddels is de MITACO-procedure vrijwel beëindigd. Dat betekent echter niet, dat er niet nog belangrijke overlappingsen en coördinatieproblemen in de genoemde onderwerpen zouden zijn overgebleven.

### 3.1.2. Overzicht van huidige en eventuele toekomstige provinciale planningstaken

Wet of beleidsstuk	Planningstaak
1. Basis voor het beleid 1978–1982	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Globaal maatschappelijk ontwikkelingsplan.</li> <li>2. Streekplannen als afwegingskader voor de komende jaren.</li> <li>3. Plan voor de hoofdlijnen van het te voeren beleid op het sociaal-economische beleidsterrein.</li> <li>4. Plan voor de hoofdlijnen van het te voeren beleid op het sociaal-cultureel beleidsterrein.</li> <li>5. Een milieu-hygiënisch beleidsplan.</li> <li>6. Een plan met betrekking tot de problematiek van gevaarlijke stoffen en processen (waaronder het vervoer).</li> <li>7. Een waterkwaliteitsplan (vooruitlopend op de toekomstige bevoegdheden van de gewijzigde Wet verontreiniging oppervlaktewateren).</li> </ol>
2. Ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Provinciaal beleidsplan.</li> </ol>
3. Wet op de Ruimtelijke Ordening.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Streekplannen.</li> </ol>
4. Interimnota landinrichtingswet.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Herinrichtingsprogramma's wettelijke ruilverkavelingen.</li> </ol>
5. Ontwerp Grondwaterwet.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan met betrekking tot de hoofdlijnen van het grondwater-beheer (invoering over 1 à 2 jaar).</li> </ol>
6. (Voorontwerp van wijziging) Wet verontreiniging oppervlaktewateren.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Op basis van provinciaal waterkwaliteitsplan (aan de hand van de verschillende functies voor een gebied zoals die zijn neergelegd in streekplannen) dienen de waterschappen bestrijdingsplannen op te stellen.</li> </ol>
7. Waterleidingswet.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plan voor (bestuurlijk-organisatorische) reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening (facultatief).</li> </ol>
8. Afvalstoffenwet.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Provinciaal plan inzake de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen (artikel 4).</li> <li>2. Provinciaal plan inzake de verwijdering van autowrakken (artikel 21).</li> <li>3. Provinciaal plan inzake de verwijdering van de van bedrijven afkomstige afvalstoffen die te zamen met huishoudelijk afval zullen worden verwerkt.</li> <li>4. Provinciaal plan inzake de verwijdering van afvalstoffen, behorende bij een algemene maatregel van bestuur aangegeven categorie. In elk geval met betrekking tot bouw- en sloopafval (artikel 26).</li> </ol>
8a. Verordening Bedrijfsafvalstoffen (ter vervanging van de VICA).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uitvoering Afvalstoffenwet.</li> </ol>
9. Wet Geluidhinder.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vaststelling zones rond industrieterreinen.</li> <li>2. Vaststelling zones langs wegen/spoorlijnen/(metro-snel)trambanen.</li> <li>3. Inrichtingen besluit.</li> <li>4. Indicatief Meerjaren Programma, ter bestrijding van geluidshinder.</li> <li>5. Intentieprogramma stiltegebieden.</li> <li>6. Geluidhinderdienst.</li> </ol>
10. Luchtvaartwet.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zonering rond vliegvelden in verband met geluidhinder.</li> </ol>
11. Wet op de Luchtverontreiniging.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indicatief meerjarenprogramma.</li> <li>2. SO<sub>2</sub> – beleidskaderplan.</li> <li>3. Brandstof Inzetplan Centrale.</li> <li>4. Vestigingseisen centrale.</li> </ol>
12. Hinderwet.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bestrijding van gevaar, schade en hinder uit inrichtingen (in relatie tot andere milieuhygiënische wetten).</li> </ol>
13. Wet uitkeringen wegen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secundair wegenplan.</li> <li>2. Tertiair wegenplan.</li> <li>3. Quartair wegenplan.</li> </ol>
14. Provinciewet.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Provinciaal Fietspadenplan.</li> <li>2. Bestuurlijk-organisatorische reorganisatie waterschapsbestel.</li> </ol>

Wet of beleidsstuk	Planningstaak
15. Ontwerp-kaderwet specifiek welzijn.	1. Plan en programma ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn.
16. Rijksbijdrageregeling voor Sociaal-Cultureel Werk.	1. Provinciaal plan* sociaal-cultureel werk (4-jarig). Programma voor sociaal-cultureel werk (jaarlijks).
17. Woonwagenwet.	1. Plan voor de spreiding van subcentra (ingevolge verzoek van Minister CRM). 2. Provinciaal woonwagenplan (facultatief), ingevolge ontwerp wijziging woonwagenwet.
18. Wet op de bejaardenoorden.	1. Provinciaal plan voor de bejaardenoorden (5-jarig). N.B. Wacht op de afkondiging van algemene maatregel van bestuur.
19. Tijdelijke verstrekkingenwet maatschappelijke dienstverlening.	1. Provinciaal plan voor voorzieningen geestelijk gehandicapten (spreidingsplan dagverblijven en gezinsvervangende tehuizen). 2. Provinciaal plan voor voorzieningen lichamelijk en zintuiglijk gehandicapten (spreidingsplan van dagverblijven en gezinsvervangende tehuizen).
20. Wet ziekenhuisvoorzieningen.	1. Provinciaal plan ziekenhuisvoorzieningen.
21. Ontwerp van wet voorzieningen gezondheidszorg (vervangt 14).	1. Provinciaal plan voor diverse categorieën van voorzieningen op het terrein van de gezondheidszorg.
22. Wet op het ambulancevervoer.	1. Provinciaal plan voor aantallen ambulances en de spreiding per provincie.
23. Wet op het openbaar bibliotheekwerk.	1. Provinciaal plan openbare bibliotheken.
24. Ontwerpwet op het basisonderwijs.	1. Planning onderwijsvoorzieningen.
25. Wet SIR	1. Periodieke rapportage van de provincies aan Economische Zaken (wordt op indirecte wijze aan de Wet gekoppeld).
26. Wetsontwerp rampenplannen.	1. Model gemeentelijk rampenplan.
27. P.M. (provinciale verordeningen met daaraan gekoppeld vergunningen-/onthefingenbeleid en subsidie-/bijdrageregelingen).	1. Recreatieplannen. 2. Ontgrondingsverordening. 3. Verordening op de opspuitingen (berging baggerspecie). 4. Verordening Bescherming Waterwingebieden. 5. Grondwaterverordening. 6. Drinkwaterleidingsverordening. 7. Elektriciteitsverordening. 8. Gasverordening. 9. Vaarwegenreglement/Verordening Scheepvaartbelangen. 10. Verenreglement. 11. Polderreglementen. 12. Verschillende verordeningen op beheer en onderhoud van oever, kade en dijken. 13. Wegenverordening. 14. Verordening waterkwaliteit. 15. Verordening Ondergrondse Lozingen Afvalstoffen. 16. Verordening Industriële en Chemische Afvalstoffen/ Verordening Bedrijfsafvalstoffen. 17. Verordening Bescherming Landschap en Bodem. 18. Woonschepenverordening. 19. Plassenverordening. 20. Caravan- en Tentenverordening. 21. Molenverordening. 22. Algemene subsidieverordening (subsidieplan). 23. Verordening stads- en dorpsvernieuwing.

\* Steunfuncties en activiteiten.



### 3.1.3. Een nadere analyse van de planningstaken

Als voorbereiding op de analyse van de samenhang in de planning in 3.2, wordt hieronder op een aantal planningstaken nader ingegaan. In verband met de tijd zijn de planningstaken niet allemaal uitgewerkt, evenmin is om deze reden de hieronder aangegeven systematiek volledig en consequent toegepast. Dit was voor het verkrijgen van inzicht in de samenhang in deze fase ook niet nodig. Wel zal behoefte bestaan aan een volledige uitvoering van de analyse op het moment dat bij voorbeeld organisatorische consequenties hieraan moeten worden verbonden. De dwarsverbanden zullen dan volledig en systematisch zichtbaar moeten worden gemaakt. Het is dan ook mogelijk om meer een systematisch inzicht te krijgen in de verschillen in plansystemen (w.o. met betrekking tot de methodiek, de procedure, etc.).

De analyse per planningstaak geschiedt zoveel mogelijk aan de hand van de volgende vragen:

1. Wat is het doel en het object van wet en planning(s-taak)?
2. Wie stelt het plan vast? Hebben ook andere overheden bevoegdheden met betrekking tot de planningstaak? Hoe zijn die eventuele bevoegdheden over de bestuursniveaus verdeeld?
3. Welke procedures moeten voor de vaststelling van een plan worden doorlopen? Moeten, c.q. worden hierbij adviesinstanties geraadpleegd? Is bestuurlijk overleg vereist?

Wat is de relatie van het plan met de uitvoering?

Hoe moeten de financiële middelen ter beschikking worden gesteld?

4. Wanneer is of gaat de wet in werking treden?
5. Welke ervaring is globaal genomen met het planningssysteem opgedaan? Welke discussiepunten spelen met betrekking tot het planningssysteem tussen Rijk en provincie hierbij bepaalde wensen?)
6. Welke zijn de relaties met andere plannen, ook met die van andere overheidsniveaus? Is er een wettelijke verplichting om bepaalde elementen in een plan van ruimtelijke ordening op te nemen (streekplan, structuur- of bestemmingsplan)? Wordt er op een andere wijze een relatie gelegd met de ruimtelijke ordening?

**KOSTEN (WELZIJNS)PLANNING GEMEENTEN 1980**

In 1980 bedragen de gemeentelijke kosten welzijnsplanning (oude stijl) volgende VNG  $\pm$  f 40 mln. per jaar. In de nabije toekomst zal dit bedrag oplopen tot zo'n f 100 mln. op grond van de kaderwetstructuur. Ook indien we de huidige kosten maatgevend achten en deze voor 1985 op f 50 mln. schatten kunnen we naast de sector van het specifiek welzijn de volgende sectoren plaatsen met een vergelijkbaar zware planningslast:

— volkshuisvesting	f	10 mln.
— ruimtelijke ordening	f	60 mln.
— verkeer en vervoer	f	30 mln.
— onderwijs	f	30 mln.
— financiën, economie	f	30 mln.
— overige	f	30 mln.
— specifiek welzijn	f	50 mln.
	f	<hr/> 240 mln.

Dit betekent 3000 gemeentelijke ambtenaren die aan planning worden toegerekend ofwel ca. 2%. Hiervan zal meer dan de helft door het Rijk zijn veroorzaakt, dus  $\pm$  f 150 mln.

## KOSTEN INFORMATIEVOORZIENING

a. Rijksoverheid	
CBS	f 200 mln.
RCC + CCL	f 120 mln.
Departementale informatieafdelingen + systemen + apparatuur	
14 x f 50 miljoen	f 700 mln.
PM Informatieverzameling + wijziging	?
	<hr/>
	f 1020 mln.
b. Provincies en gemeenten (SOAG-regio's)	f 200 mln.
Afzonderlijke gemeentelijke informatiesystemen o.a. nuts- bedrijven	f 200 mln.
	<hr/>
	f 400 mln.

In de vorige bijeenkomst is gevraagd een nadere indicatie te geven van het aantal informatiestromen binnen de openbare sector, die als dubbel of voor een belangrijk deel als overlappend zijn aan te merken. Bovendien verzocht de werkgroep aan te geven wat de mogelijke besparingen zijn, indien een sanering van die informatiestromen wordt gerealiseerd.

In deze notitie zal voor een (gedeeltelijke) beantwoording van die vraag in hoofdzaak worden uitgegaan van de door de BOCO<sup>14</sup> gepubliceerde onderzoeksresultaten op dit terrein. Daarbij heeft de BOCO zich bewust beperkt tot het signaleren van samenhangen die de informatiestromen en de organisatiestructuur betreffen. Als reden voor coördinatie onderscheidt zij de doelmatigheid van de openbare activiteiten, de doeltreffendheid van het openbaar bestuur en ten derde de flexibiliteit van organisatie- en bestuursstructuren. Bij het in beschouwing nemen van informatiestromen kan een drietal invalshoeken worden onderkend, te weten: de informatie objecten, de organisatie-eenheden en de gebieden van zorg.

Omdat de laatste invalshoek in het bijzonder verstrekende gevolgen zou kunnen hebben voor de organisatie en taakverdeling van het binnenlands bestuur is dit element door de BOCO buiten beschouwing gelaten. Met andere woorden de bestaande verdeling van bestuurlijke bevoegdheden is als gegeven gehanteerd.

Bij de door de BOCO verrichte onderzoeken geeft zij aan wat de knelpunten zijn die zich op een bepaald informatiegebied voordoen. Onder knelpunten worden daarbij als regel verstaan de technische en organisatorische feitelikheden die een doelmatige en doeltreffende informatievoorziening en -uitwisseling binnen de gehele overheid door middel van geautomatiseerde systemen in de weg staan.

Onderzocht informatie object	Aantal gesignaleerde knelpunten	Instrument voor oplossing knelpunten
a. Topografie en leidingen	7 <sup>1</sup>	Structuurschets
b. Vastgoed	3 <sup>2</sup>	Structuurschets
c. Natuurlijke personen	42 <sup>3</sup>	Structuurschets en ontwerp van wet op de centrale personen-administratie die een oplossing biedt voor 20 knelpunten.

<sup>1</sup> Als bijlage 1 bijgevoegd.

<sup>2</sup> Als bijlage 2 bijgevoegd.

<sup>3</sup> Als bijlage 3 bijgevoegd.

In bijlage 2 behorend bij het ontwerp van wet op de centrale personenadministratie (CPA) wordt becijferd dat de invoering van een CPA een besparing oplevert van plus minus f 49 mln. per jaar. Dit bedrag is verdeeld als volgt:

- voor de gemeenten f 24 mln. per jaar
- voor de afnemers van de informatie ± f 25 mln. per jaar

Een indicatie van de besparingen die zullen optreden indien alle knelpunten zouden zijn opgelost kan slechts vaag zijn. Maar gelet op de f 49 mln. besparing die optreedt bij een oplossing van een twintigtal door de invoering van een CPA is het redelijk te veronderstellen dat daarnaast nog ettelijke tientallen miljoenen op dit terrein bespaard kunnen worden.

In de BOCO is op deze wijze nog geen systematische verkenning verricht op het gebied van de registratie van vaar- en voertuigen, waar bij voorbeeld bij de kentekenregistratie en de inning van motorrijtuigenbelasting een in het oog springende gelijksoortigheid in informatiesystemen is te constateren. Het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting en de Rijksdienst voor het

<sup>14</sup> BOCO = Bestuurlijke Overlegcommissie Overheidsautomatisering ingesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken in 1975. Tot de taak van die commissie behoort het uitbrengen van advies over de organisatie van de samenwerking bij de overheidsautomatisering, zowel op korte als op lange termijn.

wegverkeer zouden bij een betere onderlinge afstemming miljoenen gulden kunnen besparen. Ook op het gebied van de Sociale verzekeringen en de Gezondheidszorg zijn naar verwachting door het samenvoegen of wederzijds gebruik maken van informatiebestanden, met waarborging van de vertrouwelijkheid van de gegevens, zeer belangrijke rationalisering te bereiken na een doorlichting van de bestaande informatiesystemen in die zorggebieden.

Een andere dan bovenstaande benaderingswijze van het vraagstuk van een doelmatige en doeltreffende informatie- en organisatiestructuur is afkomstig van het Agenda-overleg Rijk-Vier Grote Gemeenten en de VNG. In dit forum is een onderzoek gepleegd naar de kosten die de vier grote gemeenten maken voor de uitvoering van de Rijksregelingen Volkshuisvesting. De gemiddelde apparaatskosten daarvan bedroegen in 1972 f 1,67<sup>15</sup> per inwoner tegen f 8,49 in 1977. De achter deze cijfers schuilgaande problemen zijn van:

- beleidsmatige aard
- organisatorische en technische aard
- financiële aard.

In het bijzonder voor organisatorische en technische problemen zal door dit overleg-forum een commissie worden ingesteld die de knelpunten in de onderhavige regelingen moet voorkomen.

Tegen de achtergrond van het vorig jaar verschenen rapport waarin de 532 specifieke uitkeringsregelingen zijn opgesomd is het wellicht aanbevelenswaardig ook voor de andere terreinen dan de volkshuisvesting te onderzoeken of door afstemming en standaardisatie van voorschriften (belangrijke) besparingen kunnen worden verkregen.

---

<sup>15</sup> Prijspeil 1977.

## Papieromzet bij de rijksoverheid

In 1971 bedroeg bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken (afgerond)

het aantal getypte A4-pagina's      46 600  
 en het aantal copieën                43 800

In 1980 was dat:

aantal getypte A4-pagina's      106 700  
 aantal copieën                        170 000

De Staatsuitgeverij heeft in die periode de volgende kamerstukken (witte stukken, incl. nota's) geproduceerd (herleid in de nieuwe vorm pagina-indeling):

	1970	1974	1978	1979	1980
Aantal pagina's	210 000	190 000	200 000	280 000	340 000
Index	100	96	98	131	155

**BIJLAGE 5****OVERZICHT BELANGRIJKSTE PERMANENTE EXTERNE ADVIESORGANEN VAN HET RIJK**

Naam orgaan	Ministerie	Begrotingsbedrag '81 in mld. gid.	Opmerkingen
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)	Algemene Zaken	5,9	
Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelings-samenwerking (NCO)	Buitenlandse Zaken	12,7	
Ned. Genootschap voor Internationale Zaken		0,8	
Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingsamenwerking (NAR)		0,1	
Adviescommissie Vreemdelingen-zaken	Justitie	1,2	
Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie		0,6	
Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopatenzorg en de Reclassering (C.R.v.A.)		0,4	
Raad voor het Binnenlands Bestuur	Binnenlandse Zaken (BiZa)	0,5	
Raad voor de Gemeentefinanciën	Biza/Financiën	1,8	
Onderwijsraad	Onderwijs en Wetenschappen	1,8	
Raad voor Advies voor het Wetenschapsbeleid	Wetenschapsbeoefening (VIII)	1,6	
Kon. Academie van Wetenschappen		1,1	
Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht (MRK)	Defensie	0,5	
Adviesraad Defensie Aangelegenheden (ADA)		0,1	
Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO)	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	3,4	
Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO)		0,8	
Voorlopige Raad van Advies voor het Onderzoek betreffende de Gebouwde Omgeving		0,6	
Voorlopige Raad voor de Verkeersveiligheid	Verkeer en Waterstaat	0,6	
De PTT-raad		1,5	
Raad van de Waterstaat		1,1	
Voorlopige Nationale Havenraad		0,7	
Stichting Centraal Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (CIMK)	Economische Zaken	9,0	
Adviesraden energie		0,5	
Ned. Normalisatie Instituut		2,5	
Ned. Instituut voor Nijverheid en Techniek (NINT)		0,4	
Ned. Herstructurerings Mij. (NEHEM)		8,7	

Naam orgaan	Ministerie	Begrotingsbedrag '81 in mld. gld.	Opmerkingen
Ned. Instituut voor Vliegtuigen en Ruimtevaart (NIVR)		5,3	
Econ. Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM)		9,5	
Econ. Bureau voor het Weg- en Watervervoer		2,0	
Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw	Landbouw en Visserij	0,1	
Raad voor de Kunst	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	1,0	(= 50%); zie toelichting, punt 2
Natuurwetenschappelijke Commissie van de Natuurbeschermingsraad		1,1	(= 75%); zie toelichting, punt 2
Bibliotheekraad		0,6	
Emancipatieraad		0,8	(= 50%); zie toelichting, punt 2
Raad voor de Jeugdvorming		0,5	(= 50%); zie toelichting, punt 2
Centrale Commissie voor de bejaardenoorden		0,3	
Persraad		0,1	
Monumentenraad		0,2	
Archiefraad		0,1	
Omroepraad		0,1	
Harmonisatieraad Welzijnsbeleid		2,2	
Uitkeringsraad vervolgings-slachtoffers		0,1	
Centrale Raad voor de Volksgezondheid	Volksgezondheid en Milieuhygiëne	2,9	
Gezondheidsraad		4,0	
De (voorlopige) Centrale Raad voor de Milieuhygiëne		0,9	
Voedingsraad		0,3	
		91,0	

Hieraan dienen te worden toegevoegd voorbereidings- en vergaderkosten van deelnemende departements-ambtenaren (1 à 2 per commissie) analoog berekend als in bijlage 6 voor interne bestuursadviesorganen.

— aantal adviesorganen	300	
— aantal departementale deelnemers	1,5	
— gemiddeld aantal vergaderingen	10	
— gemiddelde vergaderduur (incl. voorbereiding leden)	5 uur	
— interne achterban-voorbereiding 2 x vermenigvuldigingsfactor kosten per uur	f 150	totaal f 6,6 mln.

Stel aantal overige externe adviesorganen is 200. Stel de kosten voor het Rijk op gemiddeld f 20 000 per orgaan. Dan zouden de 200 organen het Rijk globaal f 4 mln. per jaar kosten en alle externe adviesorganen ca. f 95 mln. (= f 91 mln. + f 4 mln.).



## TOELICHTING

1. Bron: de op 16 september 1980 ingediende begrotingshoofdstukken.
2. De vermelde bedragen stellen de ramingen voor van de vergoedingen aan de leden en van de apparaatskosten. Bij de organen, die *tevens* een bij wet opgelegde *uitvoerende taak* hebben, is uitsluitend het aan hun *advies*-functie toe te rekenen kostenbedrag vermeld.

### Recapitulatie

	Aantal organen	Begrotingsbedrag '81
Algemene Zaken	1	5,9
Buitenlandse Zaken	3	13,6
Justitie	3	2,2
Binnenlandse Zaken	1	0,5
Binnenlandse Zaken/Financiën	1	1,8
Onderwijs en Wetenschappen	1	1,8
Wetenschapsbeoefening	2	2,7
Defensie	2	0,6
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	3	4,8
Verkeer en Waterstaat	4	3,9
Economische Zaken	8	37,9
Landbouw en Visserij	1	0,1
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk	12	7,1
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	4	8,1
	46	91,0 mln.

1. Volgens het rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken «Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid» uit 1979 houdt het rijk er 149 permanente interne adviesorganen op na. Het gemiddeld aantal leden is ruim 12. Het overgrote deel daarvan bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van departementen of andere (semi)overheidsinstellingen. Van de in totaal 2107 leden zijn 258 extern, dat wil zeggen geen rijksambtenaar.

## 2. Kosten

Stel:	— aantal adviesorganen	:	150
	— gemiddeld aantal leden-rijksambtenaar per orgaan	:	12
	— opkomst-percentages	:	80%
	— gemiddeld aantal vergaderingen per jaar	:	5
	— gemiddelde vergaderduur (inclusief voorbereiding)	:	5 uur
	— kosten per uur per lid-rijksambtenaar	:	f 150

dan kost een en ander ruim f 5 mln. per jaar. Niet meegerekend zijn dan de kosten van de externe leden en de kosten als gevolg van overleg met de eigen achterban. Alles bij elkaar lijkt het aannemelijk dat de permanente interne adviesorganen ten minste f 10 mln. per jaar kosten, aan vergaderkosten. Hieraan moeten nog worden toegevoegd de secretariaatskosten (gemiddeld 1 secretariaal medewerker per commissie à f 80 000). Deze kosten zijn dus ca.  $50 \times f 80\ 000 = f 12\ \text{mln.}$  In totaal worden interne adviesorganen begroot op f 10 mln. + f 12 mln. = f 22 mln.

3. De commissie-Vonhoff stelt een geheel andere structuur van het interdepartementale overleg voor. De nadruk ligt daarbij vooral op zogenaamde projectgroepen op ad hoc-basis, naast een beperkt aantal permanente ambtelijke voorportalen voor de Ministerraad. Een en ander betekent dus een verschuiving van permanente naar ad hoc-adviesorganen. Het valt moeilijk te voorspellen hoe dit het aantal vergadermanuren zou beïnvloeden. Een besparing per saldo van 50% van hetgeen nu in de permanente interne adviesorganen wordt gestoken, zou een prachtig resultaat zijn. We praten dan over een bezuiniging in de orde van grootte van f 5 mln. De voordelen als gevolg van het mogelijk beter functioneren van de rijksdienst blijven hier buiten beschouwing.

De Grondwet vereist instelling bij of krachtens de wet van alle permanente, externe adviesorganen op rijksniveau (artikel 87 bestaande Grondwet; artikel 4.5 nieuwe Grondwet). Deze eis geldt zowel voor «integrerende raden» als voor «sectorraden». Voorts staat de Grondwet er niet aan in de weg dat bij of krachtens de wet adviesorganen worden gecreëerd die (mede) functioneren ten behoeve van het parlement. De Grondwet, noch enige andere wettelijke regeling bevat voorschriften omtrent de ordening en het functioneren van het stelsel van adviesorganen. De praktijk van vooral de naoorlogse jaren heeft een ongecontroleerde groei van het aantal adviesorganen te zien gegeven. Doorzichtigheid en overzichtelijkheid van het stelsel van adviesorganen zijn diensgevolge bepaald niet toegenomen. Over een en ander is door de WRR in de jaren 1975–1977 uitvoerig gerapporteerd.

In de afgelopen jaren is er een, zij het bescheiden, aanzet gegeven om te komen tot een zekere reglementering van de adviseringsstructuren. De Minister-President stelde in 1978 de Aanwijzingen inzake adviesorganen vast. In een van die aanwijzingen wordt de Minister van Binnenlandse Zaken belast met het – eens per twee jaar – opstellen van een overzicht van de adviesorganen van de centrale overheid. Het eerste overzicht dat op systematische wijze een grote hoeveelheid informatie verschaft, verscheen in 1979. Voorts wordt in Aanwijzing 10 de Stafafdeling CZW van Binnenlandse Zaken als ambtelijk coördinatiepunt aangewezen voor de toetsing van instellingsbesluiten van nieuwe adviesorganen aan het instellingsvoorschrift uit de Grondwet en aan de aanwijzingen.

Op de eerste plaats is er de vraag hoe door algemene regels het adviesorganenstelsel procedureel beter kan worden geordend. Ten tweede: ook al beschikt men over een goede procedurele ordening, wat moet dan het beleid zijn ten aanzien van de instelling, opheffing, samenvoeging van adviesorganen, hun onderlinge verhouding en afstemming van de werkzaamheden?

In het verband van de eerste vraag moet bezien worden de suggestie van de commissie-Vonhoff om, bij de *wettelijke regeling* van adviesorganen, terug te grijpen op algemene bepalingen met betrekking tot adviesorganen in een mogelijke organisatiewet rijksdienst (blz. 119).

Voorshands verdient het de voorkeur om, uitgaande van wat er reeds is, verder te gaan door de Aanwijzingen inzake adviesorganen uit te breiden. Tevens kan worden gedacht aan het opstellen van model-instellingsbesluiten voor de verschillende typen adviesorganen, die aan de rijksdienst zouden moeten worden voorgeschreven. In dat kader zouden in het rapport van de commissie-Vonhoff genoemde zaken aan de orde komen als de positie van ambtenaren in adviesorganen, de ambtelijke ondersteuning, de verwerking van adviezen.

De commissie-Vonhoff signaleert dat de functie van adviesorganen van uiteenlopende aard kan zijn: informatiefunctie, overlegfunctie, beleidsbeïnvloedings- of beleidsbepalingsfunctie, legitimatiefunctie. Daarnaast kunnen er nog wel enkele genoemd worden: ijskastfunctie, «vijgeblad»-functie. De keuze voor een of meer van deze functies zal sterk afhankelijk zijn van de beleidsmotieven die aan het voornemen tot instelling van een adviesorgaan ten grondslag liggen. De instelling van een adviesorgaan is een beleidsdaad. Voor deze daden, alsmede voor de daaraan ten grondslag liggende motieven, dient ook in de toekomst ruimte te bestaan. Wat men kan doen is op departementaal en interdepartementaal niveau de zaak overzichtelijker maken en beter in de hand houden. Dit zou mede kunnen gebeuren op de wijze die de commissie-Vonhoff voorstelt: versterken van de integrerende raden en terugdringen van de sectorraden. Naast deze suggestie van de commissie-Vonhoff, moet erop worden gewezen dat het van belang blijft dat de departementen hun aandacht richten op het opheffen van «slappende» adviesorganen, het tegengaan van overlappingsen, het bevorderen van samenhangen tussen het werk van sectorraden.

De gedachte om horizonwetgeving toe te passen in de door de commissie-Vonhoff aangeduide zin verdient nadere bestudering. Daarbij wordt wel een vraagteken gezet bij de idee om alle adviesorganen aan een wettelijke termijn te binden. Voor de integrerende raden en de belangrijkste sectorraden, waarvan het bestaan onbestreden en de functie niet goed te missen is, zou een uitzondering moeten worden gemaakt. Wat ad hoc-raden betreft stelt de commissie-Vonhoff voor dat deze automatisch worden opgeheven aan het eind van een kabinetsperiode. Dat roept echter wel de vraag op of geen moeilijkheden ontstaan voor ad hoc-raden die om redenen van urgentie of na een lange periode van voorbereiding worden ingesteld in het laatste jaar van een kabinetsperiode en die naar verwachting meer dan een jaar nodig zullen hebben om hun werkzaamheden af te ronden.

**I. Procedure van wetgeving****a. Gebrek aan coördinatie in de voorbereiding van wetgeving (interdepartementaal)**

Departementen gaan te werk alsof te regelen vraagstukken voor het eerst in de wetgeving aan de orde komen.

Er ontstaan wetten die verdienen zouden zijn, als zij de eerste in het land zouden zijn geweest.

Eigen systemen van rechtsbescherming, van zelfstandige bestuursorganen of van toezicht op lagere overheden.

Eventuele voorzieningen ter opheffing van het gebrek aan coördinatie:

- het opstellen van een wetgevingsprogramma (in overleg met de Staten-Generaal);
- opstellen van, voor alle departementen geldende, richtlijnen inzake de inhoud van wetgeving (o.m. aard en procedures van rechtsbescherming);
- codificatie, zoals het opstellen van algemene bepalingen van bestuursrecht;
- coördinatiewetgeving;
- raad voor wetgeving, bestaande uit externe deskundigen.

**b. Verschillende vormen van voorbereiding per departement**

- geen duidelijke prioriteitenstelling;
- voortgangswaarneming onvoldoende;
- verschillende regels ten aanzien van het horen van adviesorganen;
- verschillende regeling van inspraak.

Vereist: departementale voorzieningen, afgestemd op interdepartementaal te treffen algemene voorzieningen. Ten minste is één centrale wetgevingsafdeling per departement gewenst.

**c. Duur van de wetgevingsprocedure**

- parlementaire behandeling (gemiddeld 10 maanden);
- interdepartementale voorbereiding: een veelvoud van de parlementaire behandeling.

Mogelijkheden tot bekorting van de procedure:

- afzien van detaillistische regelingen;
- delegatie van wetgeving naar algemene maatregel van bestuur beperken; (mits niet hiervoor in de plaats meer gedetailleerde wettelijke regeling)
- inspraak in vroegtijdige fase doen plaatsvinden en binden aan termijnen;
- advisering beperken tot één adviesorgaan. Voor het overige volstaan met het horen van deskundigen;
- introductie van vereenvoudigde procedures voor wat betreft de parlementaire behandeling (afspraken met het parlement). Niet voor elk wetsontwerp is een procedure t/m de nota en nadere nota naar aanleiding van het eindverslag;
- eventueel introductie van een aparte wetgevingsafdeling bij het parlement;
- afschaffing Eerste Kamer (niet realistisch). Tweede Kamer doet ongeveer 5 maal zo lang over wetgeving als de Eerste Kamer.

## **II. De levensduur van een wettelijke regeling**

In het algemeen gelden wettelijke regelingen voor onbepaalde tijd. Te overwegen ware, of invoering van horizonwetgeving (de levensduur wordt tot x jaren beperkt) aanbeveling verdient. Met name voor wat betreft de financiële verplichtingen kan horizonwetgeving zinvol zijn.

## **III. Wetgevingsproductie**

In 1979 zijn bij de Raad van State aanhangig gemaakt:

319 wetsontwerpen	(1978 : 258)
294 A.M.v.B.'s	(1978 : 227)
41 overeenkomsten	(1978 : 31).

Verbetering van coördinatie in de voorbereiding van wetgeving (Ia) kan meebrengen: wetgevingsproductie neemt kwantitatief af doch neemt kwalitatief toe; vermindering van werkbelasting in de fasen van voorbereiding, advisering en parlementaire behandeling.

## **IV. Notaverschijnsel**

Werkt in het algemeen vertragend op het wetgevingsproces, indien en voor zover de nota zich richt op onderdelen van beleid waar wetgeving noodzakelijk is. Een nota fungeert soms als pseudo-wetgeving. Terugdringing van het verschijnsel is gewenst. In de jaren 1973–1977 zijn 130 nota's gepubliceerd. Totaal aantal blz. ± 7000.

## **V. Inmiddels genomen maatregelen om te komen tot een oplossing van de wetgevings- en notaproblematiek**

Een Interdepartementale commissie (Interdepartementale Commissie voor Harmonisatie van Wetgeving) en een externe commissie voor wetgevingsvraagstukken (Polak) zijn in 1980 in het leven geroepen. Voorts gaat op korte termijn een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers uit de rijksdienst, de Staten-Generaal en de Raad van State praktische problemen rond wetten en nota's, met name op het procedurele vlak, aanpakken. Beide eerstgenoemde commissies hebben tot taak op korte termijn met aanwijzingen voor de rijksdienst te komen.

## **VI. Besparingsmogelijkheden**

Op korte termijn zijn besparingsmogelijkheden van aanmerkelijke omvang niet te realiseren. Het wetgevingsterrein is naar inhoud en vorm nog vrijwel onontgonnen. De uitkomsten van de onder V genoemde commissies en werkgroep zijn een noodzakelijk te achten voorwaarde om te komen tot mogelijkheden van enige omvang.

## VII. Poging tot kwantificering van de kosten van wetgeving over het jaar 1981

1. <i>Departementen</i>	f	100 000 000
Toelichting: Dit bedrag is gebaseerd op een schatting; waarbij als uitgangspunt zijn gehanteerd de kosten van de wetgevingsafdelingen van Justitie: f 7,2 mln. Voorts is ervan uitgegaan, dat de kosten van wetgeving per overig departement op ± hetzelfde bedrag kan worden getaxeerd.		
2. <i>Kabinet der Koningin</i>	f	1 000 000
Toelichting: 1/3 van het begrotingsbedrag		
3. <i>Raad van State</i>	f	8 000 000
Toelichting: 1/5 van het begrotingsbedrag		
4. <i>Staten-Generaal</i>	f	26 000 000
Toelichting: 1/3 van het begrotingsbedrag		
	Totaal	f 135 000 000

**Procedurele kosten**– *Toezicht door Rijk*

De procedurele kosten van toezicht door de rijksoverheid op lagere overheden kunnen op verschillende wijzen worden berekend. Een belangrijke kostenindicatie wordt gegeven door het aantal toezichthoudende rijksambtenaren.

Onderstaand is een globale opsomming gegeven van diensten/onderdelen van de rijksdiensten die met toezicht zijn belast. Deze opsomming is samengesteld op basis van het doornemen van de begrotingen der vakdepartementen waarbij gezocht is naar inspecties/diensten waarbij de toezichthoudende taak expliciet is genoemd, etc. Daarbij is tevens de Staatsalmanak doorgelopen en zijn op basis van de taakomschrijvingen de onderstaande diensten geselecteerd.

Dienst	Aantal mede-werkers
<b>Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne</b>	
Regionale Inspecties van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid	
a. Geneeskundige en geestelijke inspectie	}
b. Geneesmiddelen	
c. Levensmiddelen	
d. Veterinaire inspectie	
Regionale Inspectie voor de Milieuhygiëne	355
<b>Ministerie van Sociale Zaken</b>	
Rijksconsulentschappen voor Complementaire Sociale Voorzieningen	110
Accountantsdienst Groep III	10
Dienst aanvullende Civieltechnische Werken	50
<b>Ministerie van Binnenlandse Zaken</b>	
Onderafdeling Lagere Publiekrechtelijke Lichamen (DGOP)	5
DGOOV algemeen	50
Brandweerinspectie	40
OBB Rijkspolitie	2
Afd. Financiën en Materieel	10
Politie Bureau Financiële Zaken	5
Brandweer Afd. Techn. en Keuringsdienst	5
DGBB	
Afd. Fin.-Juridische Zaken	10
Afd. Best. Juridische Zaken	10
Inspectie Gemeentefinanciën	10
Rijksinspectie Bevolkingsregister	inspectie 5
	overige 26
Coördinatie Minderhedenbeleid	10
Afd. Belastingen en Tarieven	10
<b>Ministerie van Financiën</b>	
Directie Fin. Publiekrechtelijke Lichamen	28
Bureau Bijzondere Uitkeringen	
Directie Binnenlands Geldwezen	3



Dienst	Aantal mede- werkers
<b>Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening</b>	
Rijksplanologische Dienst:	
Regionale Inspecties	40
Centrale Directie	45
Centrale Directie v.d. Volkshuisvesting:	
Provinciale Directies	520
Centrale Directie	350
<b>Ministerie van Justitie</b>	
Directie Vreemdelingenzaken	15
<b>Ministerie van Landbouw en Visserij</b>	
Provinciale directies Bedrijfsontwikkeling incl. regionale consulentschappen	1200
Algemene Inspectie Dienst	450
<b>Ministerie van Verkeer en Waterstaat</b>	
DG Verkeer-Rijksverkeersinspectie	600
RWS Regionale beheersdirecties	2500
<b>Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen</b>	
Centrale Directie Rechtspositie	
Onderwijs personeel (URO)	110
Accountantsdienst Onderwijs en Wetenschappen	70
Directie Kleuter en Lager Onderwijs	90
Directie Algemeen Voortgezet Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs	90
Directie Lager en Middelbaar Beroepsonderwijs	90
Directie Bouwzaken Onderwijs	40
Rijkscholentoezicht	580
<b>Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk</b>	
Departementale afdelingen, zoals FEZ, Pers., Planning en Coördinatie, enz.	170
Accountantsdienst	12
Landelijk Contact	140
Oudheidkundig Bodemonderzoek	10
Directie Sportzaken	20
Sociaal Cultureel Werk	90
Maatschappelijke Dienstverlening	80
Inspectie Openbare Bibliotheek	20
Bijstand	150
<b>Totaal:</b>	<b>8235</b>

Afdeling	Gron.	Friest.	Dr.	Ov.	Gld.	Utr.	N.-H.	Z.-H.	Zeel.	N.-Br.	Limb.
1. P.P.D. (afd. gem. pl.)	11	14	12	24	30	12	28	38	12	36	16
2. Griffie-afd. R.O. en volkshuisvesting	8	13	8	10	14	20	14	15	5	12	8
3. Kabinet en Jur. Zaken	4	3	2	5	3	4	7	15	4	3	4
4. Toezicht gem. fin.	20	15	25	26	33	25	28	48	8	37	23
Totalen	43	45	47	65	80	61	77	116	29	88	51

### Algemeen

De Provinciale Comptabiliteitsvoorschriften 1979 laten de provincies vrij in hun organisatie-opzet. Hierdoor verschillen de organisaties per provincie nogal eens. Een en ander heeft dan uiteraard ook consequenties voor de opzet van de diverse bijlagen bij de begroting, zoals overzicht personeelsbestand naar organisatie-eenheid en kostenverdeelstaat.

#### Ad 1

Het betreft hier de personeelsleden werkzaam op de afdeling gemeentelijke plannen van de Provinciale Planologische Dienst.

#### Ad 2

Het betreft personeelsleden werkzaam op de afdeling Ruimtelijke ordening c.a. van de provinciale griffies. Aangezien bij een aantal provincies op een dergelijke afdeling ook andere zaken zoals bovengemeentelijke en bestuurlijke aangelegenheden worden behandeld, is waar nodig volstaan met 50% van het personeelsbestand van die afdeling.

#### Ad 3

Het betreft personeelsleden werkzaam op de afdeling Kabinet (en Juridische Zaken). Organisatorisch behoren ook tot die afdeling zaken zoals Bescherming Bevolking, Civiele Verdediging, Uitgifte van Paspoorten en Rijbewijzen. Waar nodig is derhalve volstaan met het opvoeren van 25% van het personeelsbestand van die afdeling.

#### Ad 4

Het betreft de personeelsleden van de griffie-afdeling toezicht gemeentefinanciën.

#### Conclusie

Aangezien op enkele punten met ramingen diende te worden gewerkt lijkt een marge van  $\pm 10\%$  zeer acceptabel. Het aantal personeelsleden, welke zich met taken bezighouden in verband met toezicht op gemeenten, kan dus ruwweg liggen tussen de 630 en 770.

Aangezien het over het algemeen hoog gekwalificeerd personeel betreft lijkt het redelijk aan te nemen dat het gemiddelde salarisniveau ligt op dat van referendaris (max. f 5300 p.m.). Voorts dient rekening te worden gehouden met vakantie-uitkering, pensioenpremie, IZR-premie, AOW/AWW-premie en overheadkosten. Dit betekent dat de gemiddelde personeelskosten neerkomen op rond f 100 000 per jaar per personeelslid. De totale personeelskosten zullen derhalve schommelen tussen f 63 en f 77 mln.

J. H. van Beurden  
25 maart 1981.

## KOSTEN PROCEDURES KROONBEROEP EN AROB-RECHTSPRAAK OP RIJKSNIVEAU

1. De Afdeling Geschillen van bestuur (Kroonberoep) en de Afdeling rechtspraak (Arob-beroep) nemen 4/5 van het begrotingsbedrag (f 40 000 000) voor de Raad van State voor hun rekening: f 32 000 000
- Toelichting:* De begrotingscijfers specificeren niet naar afdelingen van de Raad van State; het genoemde bedrag is gebaseerd op een vergelijking van de omvang van het personeel van beide afdelingen ten opzichte van het personeel werkzaam ten aanzien van de wetgevingsadvisering. Gelet op de personeelsomvang van de beide beroepsafdelingen mag er van worden uitgegaan, dat de kosten per afdeling f 16 000 000 bedragen.
2. De werkzaamheden van de departementen in verband met Arob- en Kroonberoep kosten: f 9 000 000
- Toelichting:* Cijfers, gebaseerd op de schatting dat departementen gezamenlijk ten behoeve van Arob-rechtspraak, gezien het relatief geringe aantal beschikkingen dat van hen afkomstig is, een apparaat in stand houden dat in grootte één vijfde van dat van de Afdeling rechtspraak is, terwijl zij gezamenlijk ten behoeve van Kroonberoep, gezien het feit dat slechts de helft van het totaal aantal beschikkingen van hen afkomstig is, een apparaat in stand houden dat ongeveer drie achtste is van het apparaat van de Afdeling Contentieux, dat wil zeggen  
 $f\ 3\ 200\ 000 + f\ 6\ 000\ 000 = f\ 9\ 000\ 000$  (afgerond)
- Totaal kosten f 41 000 000

## KOSTEN KROONBEROEP EN AROB-BEROEP BIJ PROVINCIES EN GEMEENTEN

De Raad voor de gemeentefinanciën raamt dat de invoering van de Wet Arob de gemeenten al 700 personeelsleden extra kost. Dit omvat zowel de bezwaarschriften- als de beroepsprocedure. Inclusief kosten van huisvesting en bureaukosten en rekening houdend met een gemiddeld wat hogere kwalificatie dan de doorsnee gemeenteambtenaar, zijn de extra-kosten  $700 \times f 80\,000 = f 56$  mln. Naar schatting heeft  $\frac{2}{3}$  betrekking op de bezwaarschriftenprocedure en  $\frac{1}{3}$  op de beroepsprocedure.

*Toelichting:* In de bezwaarschriftenprocedure wordt de gehele beslissing in heroverweging genomen. Een commissie hoort vaak burgers en geeft een advies. Voorts stoppen veel zaken na de bezwaarschriftenprocedure.

Ervan uitgaande dat de Afdeling Geschillen van Bestuur en de Afdeling rechtspraak evenveel kosten, mag men veronderstellen dat de kosten voor de gemeenten van Kroonberoepen ongeveer even hoog zijn als van de beroepsprocedure Arob.

Gezien de absolute en relatieve omvang van de provincies (personeel, budget) zullen de kosten inzake Kroonberoep en Arob-beroep voor de provincies ongeveer 10% zijn van die van de gemeenten.

### Samengevat

Gemeenten:	a. Arob	1. bezwaarschriftenprocedure	f 37 000 000
		2. beroepsprocedure	f 18 500 000
	b. Kroonberoep		f 18 500 000
		Totaal gemeenten	f 74 000 000
Provincies:	10% van het totaal van de gemeenten:		f 7 400 000
		Totaal	f 81 400 000

	1981	1982
<b>1. Personeel</b>		
1.1. Nationale Ombudsman		
1.1.1 Salaris	29 500	180 000
1.1.2 Overige toelagen	500	13 000
1.1.3 Vaste toelagen	2 450	15 000
1.1.4 Aandeel in de sociale lasten	13 000	74 000
1.2. Substituut-ombudsman	—	p.m.
1.3. Personeel		
1.3.1 Salaris	77 000	1 700 000
1.3.2 Overige toelagen	1 000	15 000
1.3.3 Vaste toelagen	6 400	145 000
1.3.4 Aandeel in de sociale lasten	32 000	700 000
1.3.5 Uitzendkrachten aangetrokken op formatie- plaatsen	—	p.m.
1.3.6 Uitzendkrachten aangetrokken op nog te formaliseren begrotingsplaatsen	—	p.m.
	<u>161 850</u>	<u>2 842 000</u>
<b>2. Materieel</b>		
2.1. Onkostenvergoedingen niet verdeeld	1 000	5 000
2.2. Verplaatsings- en verhuiskosten	10 000	50 000
2.3. Reiskosten woonplaats-standplaats	} 5 000	15 000
2.4. Reis- en verblijfkosten binnenland		
2.5. Reis- en verblijfkosten buitenland	5 000	6 000
2.6. Exploitatie vervoermiddelen	p.m.	10 000
2.7. Maaltijdvergoeding overwerk	200	1 000
2.8. Onderhoud gebouwen en meubilair	1 000	10 000
2.9. Onderhoud terrein en groenvoorzieningen	p.m.	p.m.
2.10. Schoonmaakkosten	15 000	50 000
2.11. Verbruiksmaterialen schoonhouden	250	2 000
2.12. Gas, elektriciteit, water	15 000	50 000
2.13. Kantinekosten	1 000	5 000
2.14. Overige huisvestingskosten	500	2 500
2.15. Vergoedingen telefoonkosten	200	2 500
2.16. Porti, telefoon, telegraaf en vrachtkosten	4 000	60 000
2.17. Onderhoud, reparatie en huur van kanttoormachines	1 000	9 000
2.18. Bureaubehoeften	10 000	40 000
2.19. Kosten reprografische apparatuur	2 000	20 000
2.20. Overige bureauekosten	1 000	2 000
2.21. Aanschaffing boeken, losbladige uitgaven, staatsstukken en abonnementen op periodieken	8 000	40 000
2.22. Vergoeding reis- en verblijfkosten en tijdverzuim getuigen en deskundigen	p.m.	4 000
2.23. Tolken en vertalingen	p.m.	15 000
2.24. Representatiekosten	1 000	10 000
2.25. Internationaal Ombudsman Instituut	2 000	4 000
2.26. Kosten consumptie vergaderingen	p.m.	p.m.
2.27. Dienstkleding	p.m.	1 000
2.28. BZB-kosten	p.m.	2 000
2.29. Kosten bewaking en beveiliging	p.m.	3 000
2.30. Cursussen en introductie	4 000	5 000
2.31. Overige algemene uitgaven	5 000	8 000
	<u>92 150</u>	<u>431 000</u>
2xx Start voorlichtingscampagne	150 000	250 000

	1981	1982
<b>3. Aanschaffingen</b>		
3.1. Kantoormachines, kantoormeubilair en stoffering	8 000	15 000
3.2. Vervoermiddelen	p.m.	66 000
3.3. Overige aanschaffingen	1 000	1 000
	<u>9 000</u>	<u>82 000</u>
<b>Recapitulatie</b>		
Personeel	161 850	2 842 000
Materieel	92 150	431 000
Voorlichtingscampagne	150 000	250 000
Aanschaffingen	9 000	82 000
	<u>413 000</u>	<u>3 605 000</u>