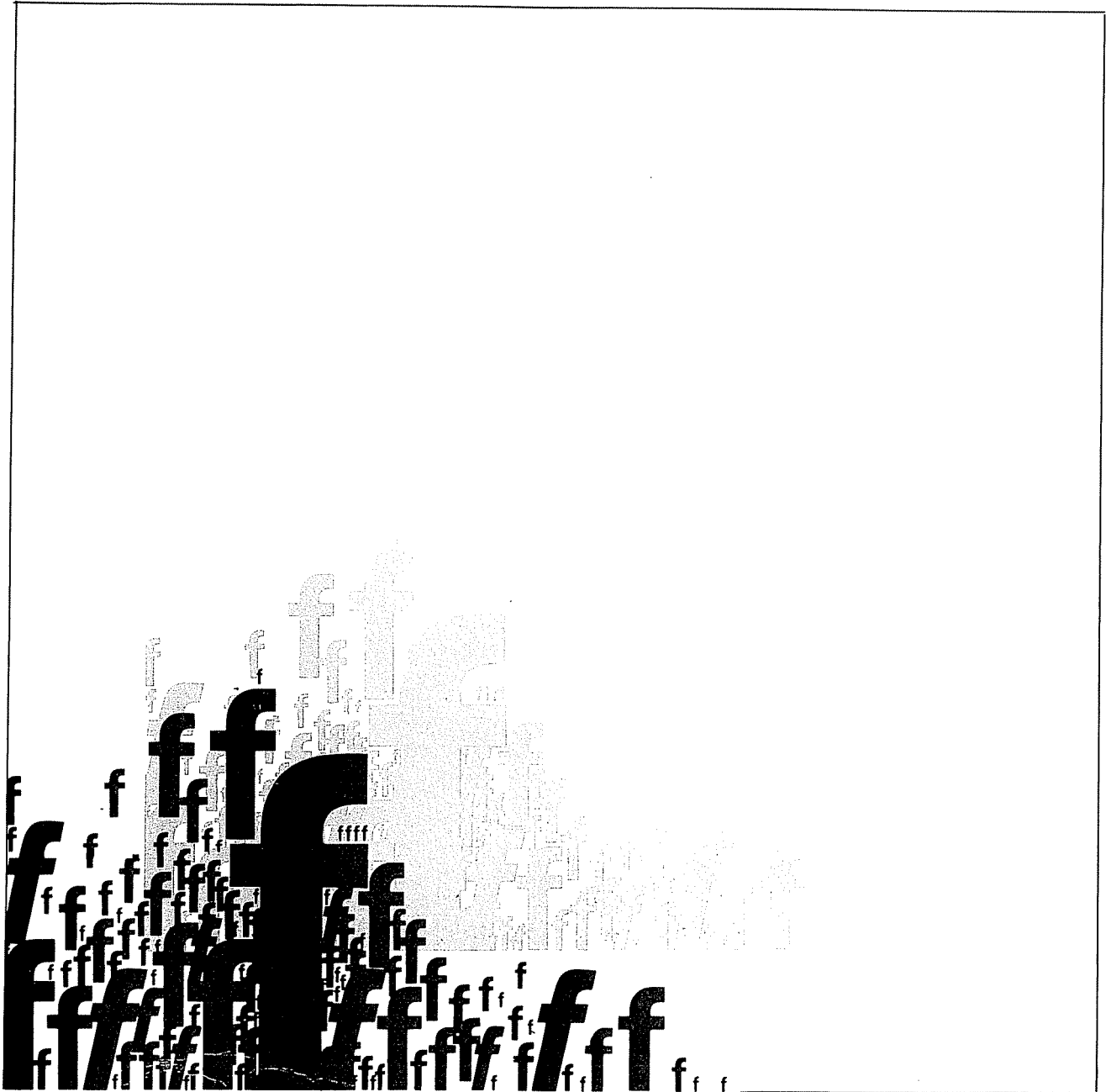


Heroverwegingen

4304

12 de
15-16

Samenvattend Eindrapport 3de ronde



Vergaderjaar 1983–1984

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 juli 1984

Ten vervolge op de brief van de minister-president dd. 20 maart 1984, nr. 342289, waarbij hij u een zevental werkgroerapporten deed toekomen van de derde ronde heroverweging, zend ik u bijgaand de inmiddels gereed gekomen rapporten betreffende de onderwerpen:

- Centrale diensten bij de departementen van algemeen bestuur;
- Subsidieregelingen en -voorwaarden.

Met uitzondering van de heroverweging van de statistische informatievoorziening die – zoals reeds in bovengemelde brief werd medegedeeld – pas dit najaar zal kunnen worden afgerond, is hiermee de rapportage van de werkgroepen van deze heroverwegingsronde voltooid. Ten einde het overzicht te bevorderen zijn de resultaten van deze studies bijeengebracht in een samenvattend eindrapport, waarin tevens zijn opgenomen een aantal beschouwingen met betrekking tot voorgaande ronden en met betrekking tot de organisatie en procedure van de heroverweging. Dit Samenvattend Eindrapport van de derde ronde heroverweging doe ik u eveneens bijgaand toekomen.

Ten slotte kan ik u berichten dat het kabinet de resultaten van deze heroverwegingsronde inmiddels heeft behandeld. Over de uitkomsten van deze politieke toetsing zal ik u ten spoedigste informeren.

De minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

| | Blz. | | Blz. |
|---|-----------|---|-----------|
| Deel I. Algemeen | 3 | <i>Centrale diensten bij de departementen van algemeen bestuur</i> | <i>51</i> |
| 1. Inleiding | 3 | 1. Inleiding | 51 |
| 2. Historische terugblik | 4 | 2. Terreinafbakening | 51 |
| 2.1. Ontstaan en doelstellingen | 4 | 3. Bereikte onderzoeksresultaten | 51 |
| 2.2. De resultaten van de eerste twee ronden | 5 | 4. Karakterisering van de onderzoeksresultaten | 52 |
| 2.3. Het gebruik van de resultaten | 6 | <i>Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid</i> | <i>56</i> |
| 3. Procedure en organisatie | 8 | 1. Structuur en cultuur belemmeren een doelmatiger bedrijfsvoering | 56 |
| 3.1. Algemeen | 8 | 2. Zelfbeheer als oplossingsrichting | 56 |
| 3.2. Integratie in het begrotingsproces | 9 | 3. Verantwoordelijk budgethouderschap met «scharrel»-ruimte en incentive-systemen als nadere uitwerking | 56 |
| 4. De onderwerpen waarvoor in principe een ijkpunt gold | 10 | 4. Voorwaarden voor zelfbeheer | 57 |
| 4.1. Budgettair beslag | 10 | 5. Aard en opzet van het rapport | 58 |
| 4.2. Beleidsvarianten en aanbevelingen | 13 | 6. Beleidsaanbevelingen | 58 |
| 5. De algemene onderwerpen | 15 | 6.1. Bevordering van een bedrijfsmatiger beheersstructuur | 58 |
| 5.1. Inleiding | 15 | 6.2. Verbetering van het management | 59 |
| 5.2. Beheer binnen de rijksoverheid | 16 | 6.3. Aanpassing van het personeelsbeleid aan zelfbeheer | 59 |
| 5.3. Stelselwijzigingen overdrachtsuitgaven | 20 | 6.4. Bevordering van de «kleine» efficiëncy | 59 |
| 6. Micro-economische aspecten | 22 | 6.5. Noodzakelijke vervolgcactiviteiten | 60 |
| 6.1. Inleiding | 22 | <i>Subsidieregelingen en -voorwaarden (niet ten aanzien van het bedrijfsleven)</i> | <i>61</i> |
| 6.2. Overzicht van de aard van de beleidsvarianten en aanbevelingen | 24 | 1. Inleiding | 61 |
| 6.3. Relatie tot de specifieke operaties | 25 | 2. Financiële prikkels | 61 |
| Deel II. Samenvatting deelrapporten | 27 | 3. Subsidiëring op basis van prestaties | 62 |
| <i>Kasbeheer centrale overheid</i> | <i>27</i> | 4. Open-eind regelingen | 63 |
| 1. Inleiding | 27 | 5. Indicatiestelsels | 64 |
| 2. Kassaldi | 28 | 6. Beleidsvrijheid | 65 |
| 3. Verschuivingen binnen het totale kaspatroon | 29 | 7. Reautorisatie van subsidieregelingen op basis van evaluatie | 67 |
| 4. De ramingen | 30 | <i>Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven</i> | <i>69</i> |
| 5. Administratieve en organisatorische ondersteuning | 31 | 1. De taakopdracht | 69 |
| 6. Kas- en leningsfaciliteiten (marktconformiteit) | 31 | 2. Onderzoeksresultaten inzake departementale uitgavenregelingen | 69 |
| 7. Betalingsgedrag overheid, claims, boetes en korting | 32 | 3. Onderzoeksresultaten inzake de Wet Investeringsrekening (WIR) | 70 |
| 8. Garanties | 32 | <i>Automatisering in relatie tot personeelsomvang</i> | <i>72</i> |
| 9. Benadering van de budgettaire gevolgen | 33 | 1. Probleemstelling | 72 |
| <i>Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen</i> | <i>35</i> | 2. Taakafbakening | 72 |
| 1. Beschrijving van het onderwerp | 35 | 3. Onderzoeksresultaten (beleidsvarianten) | 73 |
| 2. Taakafbakening | 35 | 3.1. Vastgoedssystemen (Automatiseringsproject kadastrale registratie, AKR-project) | 73 |
| 3. Aanpak van het onderzoek | 36 | 3.2. Informatiesystemen studiefinanciering | 73 |
| 4. Resultaten van het onderzoek | 37 | 3.3. Geautomatiseerd informatievoorzieningsbeleid m.b.t. gekentekende voertuigen | 74 |
| 4.1. Inleiding | 37 | 3.4. Financiële informatievoorziening | 75 |
| 4.2. Complexiteit | 37 | 4. Onderzoeksresultaten (beleidsaanbevelingen) | 76 |
| 4.3. Motieven | 38 | 4.1. Algemene conclusies uit het onderzoek | 76 |
| 4.4. Kosten | 38 | 4.2. Algemene aanbevelingen | 77 |
| 4.5. Kostenvarianten | 38 | <i>Voorlichting</i> | <i>79</i> |
| 5. Aanbevelingen | 39 | 1. Probleemstelling en -benadering | 79 |
| <i>Beroepsprocedures</i> | <i>41</i> | 2. Terreinafbakening | 79 |
| 1. De taakopdracht | 41 | 3. Onderzoeksresultaten | 80 |
| 2. Afbakening van het beleidsterrein, ijkpunt | 41 | 3.1. Beleidsaanbevelingen | 80 |
| 3. De gevolgde benadering | 42 | 3.2. Beleidsvarianten | 83 |
| 4. De beleidsvarianten | 44 | <i>Bijlagen</i> | <i>85</i> |
| 4.1. Voorprocedures | 44 | 1. De heroverwogen onderwerpen | 85 |
| 4.2. Vervanging van hoger beroep door cassatieberoep | 44 | 2. De algemene taakopdracht van heroverwegingsprocedure | 87 |
| 4.3. Rechterlijk verlot | 45 | | |
| 4.4. Proceskostenveroordeling | 45 | | |
| 4.5. Vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak | 46 | | |
| 4.6. Afdoening bij beschikking zonder mondelinge behandeling | 47 | | |
| 4.7. Het beroep op de Kroon | 48 | | |
| 4.8. Overdracht van enige beroepsgangen bij Kroon en Afdeling rechtspraak naar de raden van beroep/Centrale Raad van Beroep | 49 | | |
| 4.9. De 20%-variant | 49 | | |

1. Inleiding

In dit rapport wordt een samenvatting gegeven van de resultaten die de derde ronde van de heroverwegingsprocedure heeft opgeleverd.

Ook in de voorgaande twee rondes zijn samenvattende rapporten gepubliceerd. De opzet van het eerste samenvattende rapport was niet dezelfde als die van het tweede en ook de opzet van het voorliggende rapport verschilt van elk van de twee voorgaande. Er wordt naar gestreefd een vorm van samenvattende rapportage te ontwikkelen die zowel voor gebruik binnen de ambtelijke dienst als voor de besluitvorming door de Ministerraad en het Parlement het meest geschikt is. Daarbij doet zich bij de derde ronde een nieuw aspect voor namelijk dat krachtens de besluitvorming van de Ministerraad van april 1983 een z.g. politieke toetsing zal plaatsvinden van de onderzoeksresultaten die zich daarvoor lenen, buiten het directe verband van de budgettaire afweging. In verband hiermede is gekozen voor een zodanige opzet van het samenvattende rapport, dat dit mede een nuttige rol zal kunnen spelen bij de politieke toetsing¹.

Deze opzet is als volgt. In paragraaf 2 wordt een terugblik geworpen op de heroverwegingsprocedure zoals die sinds 1981 binnen de Rijksoverheid wordt uitgevoerd. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de doelstellingen, aan de aard en het aantal van de inmiddels heroverwogen onderwerpen van overheidszorg en aan de politieke besluitvorming over de beleidsvarianten die door de werkgroepen zijn ontwikkeld.

In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de procedure en organisatie van het heroverwegingsonderzoek en op de veranderingen die zich daarin hebben voorgedaan. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de consequenties van de besluitvorming van april 1983 krachtens welke de heroverwegingsprocedure is geïnstitutionaliseerd en ingepast in het begrotingsproces.

In de paragrafen 4 t/m 6 komt een aantal algemene aspecten van de thans (grotendeels) afgesloten derde ronde aan de orde. In paragraaf 4 wordt, zoals ook in de twee voorgaande samenvattende heroverwegingsrapporten is geschied, een overzicht gegeven van het budgettaire beslag van de onderwerpen waarvoor in principe besparende beleidsvarianten ten opzichte van een gekwantificeerd ijkpunt ontwikkeld moesten worden en vindt een economische typering plaats van de betrokken uitgaven en beleidsvarianten. In paragraaf 5 komen de algemene onderwerpen aan de orde (waarvoor geen beleidsvarianten met voorgeschreven besparingen behoeften te worden ontwikkeld). Dit betrof in deze ronde een relatief groot aantal onderwerpen: vijf van de tien. De resultaten van de betrokken werkgroepen zullen beknopt worden getypeerd. In paragraaf 6 zal een dwarsdoorsnede worden gegeven van alle rapporten die thans gereed zijn vanuit een micro-economisch gezichtspunt, namelijk de aard van de besparingen die in de beleidsvarianten besloten liggen: verlaging voorzieningenniveau, verhoging van de doelmatigheid of wijziging van het allocatiemechanisme (toepassing profijtgedachte, privatisering, deregulering en decentralisatie). Op die wijze ontstaat tevens een beeld van de bijdrage die vanuit de derde ronde van de heroverweging is geleverd aan de z.g. «grote operaties» van het kabinet.

In deel II van dit samenvattende rapport zijn de samenvattingen te vinden van de afzonderlijke werkgroep rapporten van de derde ronde voorzover deze thans gereed zijn.

¹ De resultaten van de politieke toetsing zullen zo spoedig nadat deze heeft plaatsgevonden van de Tweede Kamer worden meegedeeld.

2. Historische terugblik

2.1. *Ontstaan en doelstellingen*

De heroverwegingsprocedure in zijn huidige vorm² is ontstaan in januari 1981³. Het toenmalige kabinet achtte het zijn verantwoordelijkheid om een onderzoeksproces op gang te brengen dat een nieuw kabinet, dat na de verkiezingen van mei 1981 zou worden gevormd, de basisinformatie zou verschaffen om de noodzakelijke ombuigingen in de collectieve uitgaven op evenwichtige wijze tot stand te brengen.

De toenmalige bewindsman van Financiën merkte in zijn brief van november 1980 waarin werd voorgesteld de heroverwegingsprocedure op gang te brengen, over de aard van de uit te voeren onderzoeken onder meer op: dat de onvrede met de bestaande methoden om ombuigingen tot stand te brengen met zich mee bracht dat de heroverwegingsprocedure een ander karakter zou dienen te krijgen dan eerdere korte-termijn-exercities, dat er een meer fundamentele bezinning zou moeten plaatsvinden op ontwikkelingen op verschillende terreinen van overheidszorg, dat de heroverweging qua gedachtengang sterk het karakter van «Zero-base-budgetting» zou moeten hebben en dat daarbij de vraagstelling zou moeten zijn: «Hoe zouden we de overheidsbemoeienis op diverse beleidsterreinen opzetten indien we, met de uiterst beperkte financiële ruimte in het achterhoofd, opnieuw vanuit een nul-positie zouden starten, los van historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, wetten, regelingen en verwachtingen?»

Omtrent het karakter van de heroverwegingsprocedure werd voorts vermeld dat de primaire invalshoek van de heroverweging zowel op kortere als op langere termijn werd bepaald door de taakstelling in de financiële sfeer: het aangeven van wegen waarlangs de noodzakelijke beperking van de groei van de uitgaven kon worden bewerkstelligd.

Nadat de eerste ronde van de heroverwegingsprocedure was voltooid en de resultaten daarvan ter beschikking waren gesteld aan de kabinetsformateur en aan het nieuwe kabinet werd besloten de procedure voort te zetten. Dit werd aangekondigd in de Miljoenennota 1982. Daarbij werd tevens, mede op basis van de opgedane ervaringen, een nadere aanduiding gegeven van de aard van de beleidsvarianten die de heroverwegingsonderzoeken zouden moeten opleveren. Het zou hierbij moeten gaan om voorstellen die zouden leiden tot (1) een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid van bestaande programma's, (2) een betere inrichting van bestaande allocatiemechanismen (toepassing profijitgedachte, decentralisatie, privatisering, deregulering) en (3) lagere voorzieningenniveaus⁴. De heroverwegingsprocedure zou periodiek beleidsvarianten van deze aard voor een redelijk aantal terreinen van overheidszorg moeten opleveren, waardoor het kabinet in de gelegenheid zou worden gesteld tot een betere algemene prioriteitenafweging.

De doelstellingen van de heroverwegingsprocedure zoals die uit de genoemde stukken naar voren komen, zijn in essentie niet veranderd. Met name bij de besluitvorming van april 1983, toen de Ministerraad besloot tot inpassing van de heroverwegingsprocedure in het reguliere begrotingsproces, is rechtstreeks aansluiting gezocht bij de hier weergegeven doelstellingen.

Een ander aspect van de heroverwegingsprocedure dat bepalend is voor het karakter ervan, betreft de selectie van de onderwerpen van overheidszorg, die aan onderzoek worden onderworpen. Ook in dit opzicht is er sinds het begin van de procedure in essentie geen wijziging opgetreden, zij het dat de formulering van de selectiecriteria wat is aangescherpt en wat systematischer is geworden. In de meergenoemde brief van de minister van Financiën van november 1980 werden genoemd *als overwegingen die aanleiding kunnen geven om een onderwerp aan heroverweging te onderwerpen*: relatief grote omvang van de uitgaven, relatief snelle groei ervan, relatief lange duur dat de uitgaven op de begroting staan, de

² Reeds eerder, in 1975, was een poging gedaan een heroverwegingsprocedure op gang te brengen. Vooral door onvoldoende centrale sturing van de selectie van de te heroverwegen onderwerpen, kwam de procedure niet van de grond: slechts één onderwerp is in het kader van deze procedure heroverwogen.

³ In de Miljoenennota 1981 wordt reeds gewezen op de noodzaak om een heroverwegingsprocedure op gang te brengen.

⁴ Zie Miljoenennota 1982, pp. 47 en 48.

economische categorie waartoe de uitgaven behoren (het accent zou moeten liggen op overdrachtsuitgaven ten behoeve van niet-actieven en materiële overheidsconsumptie), de «actualiteitswaarde» van het beleid mede in het licht van demografische of maatschappelijke veranderingen, twijfels over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid mede in het licht van de complexiteit ervan, het bestaan van «automatismen» die de omvang van de uitgaven bepalen onder meer op grond van wettelijke regelingen en, tenslotte, het bestaan van mogelijkheden tot toepassing van de profijtgedachte. Deze overwegingen zijn in latere stukken op bepaalde wijzen samengevat en bij de besluitvorming van april 1983 geherformuleerd tot de volgende vijf selectiecriteria:

1. (het bestaan van) mogelijkheden voor herziening van het financieringsstelsel van een voorziening (het gaat hierbij om het mechanisme dat de allocatie bewerkstelligt: de problematiek van privatisering, decentralisatie, toepassing van het profijtbeginsel, deregulering) en/of van de besluitvormingsstructuur die met betrekking tot de voorziening geldt (de regels voor inspraak, beroep, adviesorganen en -procedures, etc.);
2. tijdsverloop sinds een voorgaande generale revisie van de doelmatigheid van het beleid in enigerlei institutioneel verband vanuit een soortgelijke optiek als de heroverweging;
3. verminderde actualiteit van de voorziening of het verstrekingsniveau daarvan in het licht van veranderde omstandigheden of de prioriteiten van het regeringsbeleid;
4. evenwichtige spreiding over de departementen van algemeen bestuur;
5. omvang en ontwikkeling van de met het beleid gemoeide uitgaven.

2.2. De heroverwegingsresultaten in de eerste twee rondes

In de eerste twee rondes van de heroverwegingsprocedures tezamen zijn 49 onderwerpen van overheidszorg aan heroverweging onderworpen, in de eerste ronde 31 en in de tweede ronde 18. Een lijst van deze onderwerpen is opgenomen in bijlage I.

In de eerste ronde werden drie onderwerpen bestudeerd die behoorden tot de z.g. ICCK-sector (arbeidsvoorwaarden collectieve sector, sociale zekerheid en volksgezondheid), in de tweede ronde werden op deze terreinen geen onderwerpen onderzocht. Voor wat betreft de beleidsterreinen gefinancierd uit de Rijksbegroting in enge zin (dat wil zeggen exclusief de ICCK-sector) bedroeg het budgettaire beslag gemoeid met alle onderwerpen uit de eerste ronde ca. 55,3 mld.⁵, en dat gemoeid met alle onderwerpen uit de tweede ronde ca. 32,5 mld.⁶ Van het laatstgenoemde bedrag had 16,5 mld. betrekking op uitgaven die ook reeds in de eerste ronde waren heroverwogen⁷. In de eerste ronde werd voor wat betreft de Rijksbegroting in enge zin een totaal aan mogelijke besparingen geïnventariseerd van ca. 10,6 mld. (totaal van de meest vergaande beleidsvarianten per onderwerp). In de tweede ronde bedroeg dit in totaal ca. 5,9 mld.⁸ De volgende tabel geeft een overzicht hoe deze maximale besparingen waren verdeeld over de economische uitgavencategorieën.

⁵ Dit bedrag heeft voor 88,2% (48,8 mld.) betrekking op begrotingsbedragen van 1980 (uitgedrukt in prijspeil 1980) en voor 11,8% (8,7 mld) op begrotingsbedragen 1981 (uitgedrukt in het prijspeil van dat jaar). Het onderwerp Reorganisatie binnenlands bestuur is bij de berekening van dit bedrag buiten beschouwing gelaten vanwege de overlap met een groot aantal andere onderwerpen uit de eerste ronde (zie samenvattend heroverwegingsrapport eerste ronde p. 229 e.v.).

⁶ In dit bedrag is het beslag van de onderwerpen «financiële verhoudingen» en «ontwikkelingssamenwerking» niet opgenomen. Het onderwerp «financiële verhoudingen» is onderdeel van het in de eerste ronde heroverwogen onderwerp «reorganisatie binnenlands bestuur», dat bij de berekening van het beslag van de eerste ronde ook buiten beschouwing is gelaten (zie noot⁵). Voor het onderwerp «ontwikkelingssamenwerking» gold dat geen besparingsvarianten behoeften te worden ontwikkeld.

⁷ De reden dat sommige uitgaven opnieuw zijn betrokken in de tweede ronde heroverweging was gelegen in het feit dat sommige onderdelen van rapporten uit de eerste ronde nadere uitdieping of uitwerking behoeften.

⁸ Van dit bedrag had ca. 1,7 mld. betrekking op beleidsvarianten die – veelal in minder uitgewerkte vorm – ook reeds in de rapporten van de eerste ronde voorkamen.

Tabel 1. Besparingsmogelijkheden op middellange termijn onderverdeeld naar economische categorieën

| | 1e ronde (besp. in 1986 in prijzen van 1981) | | 2e ronde (besp. in 1987 in prijzen van 1982) | |
|---|--|----------------|--|----------------|
| | in mld. | in % totaal | in mld. | in % totaal |
| 1. Overheidsconsumptie personeel | 4,9 | 46 | 3,8 | 64 |
| 2. Overheidsconsumptie materieel | 1,9 | 18 | 0,8 | 14 |
| 3. Overheidsinvesteringen | 0,2 | 2 | 0,6 | 10 |
| 4. Overdrachtsuitgaven aan gezinnen | 0,2 | 2 | 0,2 | 3 |
| 5. Overdrachtsuitgaven aan bedrijven | 1,8 | 17 | 0,2 | 4 |
| 6. Prijsverlagende subsidies | 1,0 | 9 | 0,3 | 5 |
| 7. Specifieke verhoging collectieve lasten | 0,6 | 6 | — | 0 |
| Totaal | 10,6 | 100 | 5,9 | 100 |

2.3. Gebruik van de heroverwegingsresultaten

De eerste ronde van de heroverwegingsprocedure was primair gericht op het ontwikkelen van een pakket beleidsvarianten ten behoeve van de besluitvorming over een regeerakkoord voor het in de zomer van 1981 aantredende kabinet. Bij de kabinetsformatie van 1981 is echter slechts in bescheiden mate gebruik gemaakt van de resultaten van de eerste ronde. Wel is bij de opstelling van de Miljoenennota 1982, die nog werd uitgebracht onder verantwoordelijkheid van het demissionaire Kabinet-van Agt (I), en bij de Nota Beleidsbijstellingen van het nieuw optredende Kabinet-van Agt (II) een aantal maatregelen getroffen dat is ontleend aan heroverwegingsrapporten. Voorts zette het nieuwe kabinet een procedure in gang die zou hebben moeten leiden tot integrale politieke besluitvorming over alle rapporten van de eerste ronde.

Mede ten gevolge van de moeilijke besluitvorming rondom de Voorjaarsnota 1982 heeft deze procedure niet tot het gewenste resultaat geleid. Wel zijn, nadat het kabinet gevallen was, door het Interim-Kabinet-van Agt (III) een aantal uit heroverwegingsrapporten afkomstige maatregelen getroffen. Deze zijn opgenomen in de Voorjaarsnota 1982 die tenslotte onder de verantwoordelijkheid van het Interim-Kabinet werd uitgebracht. Dit kabinet besloot voorts om de verdere politieke besluitvorming over de rapporten uit de eerste ronde over te laten aan een nieuw kabinet. Hetzelfde werd besloten ten aanzien van de rapporten uit de tweede ronde nadat deze in de zomer van 1982 beschikbaar waren gekomen. Wel werden in de Miljoenennota 1983, uitgebracht onder verantwoordelijkheid van het, inmiddels demissionaire, Interim-Kabinet, opnieuw een aantal beleidsvarianten uit heroverwegingsrapporten overgenomen.

Bij de opstelling van het regeerakkoord van het huidige kabinet werd intensief gebruik gemaakt van het heroverwegingsresultaten. De desbetreffende principe-besluiten werden sindsdien geconcretiseerd ter gelegenheid van a) de besluitvorming over het z.g. 1215 miljoenpakket, waarvan mededeling werd gedaan aan de Tweede Kamer op 24 november 1982⁹, b) de Voorjaarsnota 1983 en c) de Miljoenennota 1984. Het nieuwe kabinet besloot voorts in april 1983 om niet langer een integrale politieke besluitvorming over alle heroverwegingsresultaten na te streven.

⁹ Kamerstuk Bijl. T.K. zitting 82/83 17 555 nr. 27.

Tabel 2 bevat een samenvattend overzicht van de politieke besluitvorming over de heroverwegingsresultaten tot op heden.

Tabel 2. Overzicht budgettaire besluitvorming over heroverwegingsresultaten

| Begrotingshoofdstuk c.q. homogene groep c.q. onderdeel ICCK-sfeer | MN 1982 en Nota Beleidsbijstellingen (prijspeil 1983) | | Voorjaarsnota 1982 en MN 1983 (prijs- peil 1984) | | 1215 mln.-pakket, Voorjaarsnota 1983 en MN 1984 (prijspeil 1984) | | Totale opbrengst 1988 ¹ (prijspeil 1984) |
|--|---|----------------------|--|----------------------|---|----------------------|---|
| | opbrengst in 1983 | opbrengst in 1987 | opbrengst in 1983 | opbrengst in 1987 | opbrengst in 1984 | opbrengst in 1988 | |
| <i>Rijksbegroting in enge zin</i> | | | | | | | |
| II Hoge Colleges van Staat | 1 | 1 | — | — | — | — | 1 |
| V Buitenlandse Zaken | — | — | 7 | 26 | 7 | 7 | 33 |
| VI Justitie | 15 | 22 | 60 | 139 | 36 | 113 | 274 |
| VII Binnenlandse Zaken | 51 ² | 51 ² | 69 ² | 130 ² | 2 | 38 | 219 |
| VIII Onderwijs en Wetenschappen | — | — | 23 | 68 | 439 | 445 | 513 |
| X Defensie | — | — | — | — | 105 | 398 | 398 |
| XI Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | 108 | 109 | 66 | 70 | 60 | 180 | 359 |
| XII Verkeer en Waterstaat | — | — | — | — | 100 | 320 | 320 |
| XIII Economische Zaken | 4 | 4 | 12 | 31 | 3 | 37 | 72 |
| XIV Landbouw en Visserij | 12 | 12 | — | — | 44 | 84 | 96 |
| XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 1 | 1 | — | — | 60 ³ | 137 ³ | 138 ³ |
| XVI Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur | 9 | 2 | 36 | 33 | 270 | 545 | 580 |
| XVII Volksgezondheid en Milieuhygiëne ⁴ | — | — | 3 | 5 | — | — | 5 |
| Wetenschapsbeleid | — | — | — | — | 37 | 112 | 112 |
| Ontwikkelingssamenwerking | — | — | — | — | 39 | 23 | 23 |
| Gemeentefonds | — | — | — | — | 139 | 417 | 417 |
| Provinciefonds | — | — | — | — | 10 | 33 | 33 |
| Fonds Investeringsrekening | — | — | — | — | 50 | 250 | 250 |
| Subtotaal | 201 | 202 | 276 | 502 | 1401 | 3139 | 3843 |
| <i>ICCK-sector</i> | | | | | | | |
| ABW | 30 | 30 ⁶ | 60 | 60 ⁶ | — | — | 90 |
| AWW | 40 | 40 ⁶ | — | — | — | — | 40 |
| AKW | 60 | 60 ⁶ | — | — | — | — | 60 |
| Volksgezondheid | 935 ⁵ | 935 ⁶ | 142 | 142 ⁶ | — | — | 1077 |
| Arbeidsvoorwaarden collectieve sector | 1115 | 1115 ⁶ | 355 | 285 ⁶ | — | — | 1400 |
| Subtotaal | 2180 | 2180 | 557 | 487 | — | — | 2667 |
| Totaal | 2381 | 2382 | 833 | 989 | 1401 | 3139 | 6510 |

¹ Aangenomen is dat alle getroffen maatregelen op middellange termijn volledig zijn doorgewerkt (zodat de besparingen niet verder oplopen). Gezien de zeer geringe prijsbijstelling van de overheidsuitgaven in 1984 kunnen de bedragen in deze kolom worden verkregen door optelling van de bedragen uit voorgaande kolommen (ofschoon in de eerste kolom het prijspeil 1983 is gehanteerd).

² Het betreft hier (onder andere) efficiëntie-maatregelen op het terrein van het binnenlands bestuur. Deze maatregelen betreffen verschillende begrotingshoofdstukken en leveren op deze hoofdstukken gezamenlijk 51 mln. (Nota Beleidsbijstellingen) en 20 mln. (MN 1983) op.

In deze tabel zijn de opbrengsten onder hoofdstuk VII vermeld.

³ Deze bedragen wijken af van de opgaven verstrekt in de Miljoenennota 1984, waar nog geen rekening was gehouden met opbrengsten uit hoofde van toepassing van het profijtbeginsel bij diverse beleidsonderdelen.

⁴ Dit departement is bij het optreden van het huidige kabinet gesplitst.

⁵ Enkele van de betrokken maatregelen werden pas getroffen bij de Voorjaarsnota 1983.

⁶ In de ICCK-sector is geen sprake van meerjarenramingen. Het betreft openeind uitgaven die structureel worden ingeboekt.

Uit de tabel komt naar voren dat tot en met de Miljoenennota 1983 een relatief bescheiden gebruik is gemaakt van de heroverwegingsresultaten met betrekking tot de rijksbegroting in enge zin. De op heroverwegingsrapporten gebaseerde ombuigingen beliepen in totaal circa 0,5 mld., met doorwerking tot 0,7 mld. in 1987, tegen een totaal van 10,6 mld. aan z.g. maximale varianten uit de eerste ronde¹⁰. Met betrekking tot het gebruik van de heroverwegingsresultaten in de ICCK-sfeer geldt dit niet. Van het totaal aan ombuigingsmogelijkheden op dit terrein uit de eerste ronde heroverweging ad 15,6 mld. (totaal van de maximale varianten) waren tot en met de Miljoenennota 1983 circa 2,7 mld. in maatregelen verwerkt met vrijwel constante doorwerking¹¹.

Bij de opstelling van het regeerakkoord van het huidige kabinet stonden de resultaten van zowel de eerste als de tweede heroverwegingsronde ter beschikking en is, met name op het terrein van de rijksbegroting, daarvan op ruimere schaal gebruik gemaakt. Hierbij kon behalve uit de nog niet gebruikte ombuigingsmogelijkheden voortvloeiend uit de eerste ronde, worden geput uit de resultaten van de tweede ronde waarin onder meer een totaal bedrag van 5,9 mld. aan – z.g. maximale – varianten begrepen was. In het regeerakkoord en de uitwerkingen daarvan in het z.g. 1215-miljoenpakket, de Voorjaarsnota 1983 en de Miljoenennota 1984 is in totaal voor circa 1,4 mld. aan heroverwegingsvarianten opgenomen met doorwerking tot 3,1 mld. in 1988. Dit dient geplaatst te worden tegen de achtergrond van het totaal aan voorgenomen ombuigingen op de Rijksbegroting in enge zin van het huidige kabinet tot en met de Miljoenennota 1984 ad 3,6 mld., met doorwerking tot 7,5 mld. in 1988. De conclusie lijkt dan ook gewettigd dat de heroverwegingsonderzoeken gaandeweg een belangrijke rol zijn gaan vervullen in het proces van budgettaire besluitvorming en daaruit voortvloeiende ombuigingen en herschikkingen.

Daarnaast is van belang dat de heroverwegingsprocedure ook resultaten heeft opgeleverd waarvan de betekenis niet primair op budgettair terrein ligt. Met name de rapporten over z.g. algemene onderwerpen hebben geleid tot politieke besluitvorming buiten het verband van het begrotingsproces. Hierbij valt onder meer te denken aan het beleid gericht op deregulering, op privatisering en op sanering van specifieke uitkeringen. Tot deze operaties is de stoot gegeven door aanbevelingen in desbetreffende heroverwegingsrapporten.

3. Procedure en organisatie

3.1. Algemeen

De belangrijkste verandering die met betrekking tot procedure en organisatie van de heroverweging is opgetreden betreft de inpassing in het reguliere begrotingsproces waartoe de Ministerraad in april 1983 heeft besloten. Dit heeft in het bijzonder consequenties voor het tijdschema volgens hetwelk gewerkt moet worden en voor de wijze waarop de besluitvorming over de resultaten plaatsvindt. Voor het overige zijn de hoofdlijnen van de organisatie en procedure sinds het begin van de heroverweging niet gewijzigd. Deze kunnen in het kort als volgt worden geschetst.

De heroverwegingsonderzoeken worden uitgevoerd door interdepartementaal samengestelde ambtelijke werkgroepen. Deze worden in de regel voorgezeten door een vertegenwoordiger van het departement dat de primaire verantwoordelijkheid voor het betrokken beleidsterrein draagt. In overleg tussen voorzitter en secretaris van de werkgroep kunnen externe deskundigen (instituten, bureaus, personen) aan de activiteiten van de werkgroep deelnemen.

De secretarissen van de werkgroepen behoren tot het Centraal Secretariaat Heroverweging, dat deel uitmaakt van de Inspectie der Rijksfinanciën en ressorteert onder het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting.

¹⁰ De resultaten van de tweede heroverwegingsronde waren weliswaar beschikbaar ten tijde van het uitbrengen van de Miljoenennota 1983, maar konden – gezien het tijdstip van beschikbaar komen (augustus 1983) – geen betekenis meer hebben in de desbetreffende besluitvorming.

¹¹ Zie noot 6 op pagina 7.

De secretarissen dragen, te zamen met de voorzitters, zorg voor de uitvoering van de taakopdracht. De leiding van het centraal secretariaat ziet daarbij toe, voorzover nodig en gewenst, op procedurele en methodische uniformiteit.

Er is een centrale taakopdracht. Deze bevat drie onderdelen: (1) beschrijving van het beleid, (2) evaluatie van het beleid en (3) ontwikkeling van beleidsvarianten. De beleidsvarianten dienen te leiden tot besparingen. Tenminste één beleidsvariant dient te leiden tot een besparing van 20% ten opzichte van de budgettaire raming voor het laatste jaar van de vigerende meerjarenramingen¹². Bij de kwantificering van de beleidsvarianten wordt een zogenaamde brutobenadering toegepast, dat wil zeggen dat indirecte gevolgen voor het budget (belastingopbrengsten, sociale premies, werkloosheidsuitkeringen etc.) buiten de kwantificering blijven. De taakopdracht is als bijlage II bij dit samenvattende rapport gevoegd.

Binnen de werkgroepen bestaat geen vetorecht ten aanzien van de inbreng van informatie over het bestaande beleid of over de beleidsvarianten, noch ten aanzien van het ontwerp of de uitwerking van deze varianten zelf. De werkgroep heeft de plicht de ingebrachte teksten te integreren in het rapport. De werkgroep moet zorg dragen voor een evenwichtige presentatie van de voor- en nadelen van het bestaande beleid en van de beleidsvarianten. Indien verschil van mening bestaat over feitelijke kwesties kan dat worden vermeld. Hetgeen in de werkgroepen schriftelijk dan wel mondeling wordt behandeld wordt in beginsel niet openbaar gemaakt. De Ministerraad beslist over publicatie van de rapporten.

De heroverwegingswerkgroepen rapporteren aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging (en, in de eerste ronde, voorzover het ICCK-onderwerpen betrof, aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging ICCK)¹³. De secretaris van de Ambtelijke Commissie heeft de leiding van het Centraal Secretariaat Heroverweging. De Ambtelijke Commissie Heroverweging heeft tot taak om zorg te dragen voor de coördinatie van de heroverwegingsactiviteiten op de verschillende beleidsterreinen, voor het bewaken van de voortgang van de werkzaamheden en voor het bevorderen van de kwaliteit en bruikbaarheid van de resultaten. Voorts kan de Ambtelijke Commissie Heroverweging de werkgroepen toestemming geven in verband met de aard van het te heroverwegen onderwerp af te wijken van de algemene taakopdracht. Tenslotte adviseert de Ambtelijke Commissie gevraagd en ongevraagd aan de Ministeriële Commissie Heroverweging¹⁴ en bereidt zij de besluitvorming van dit college voor.

De Ministeriële Commissie Heroverweging heeft tot taak om het heroverwegingsproces te begeleiden en de besluitvorming in de Ministerraad over de beleidsvarianten en aanbevelingen voor te bereiden.

3.2. *De integratie in het begrotingsproces*

In april 1983 besloot de Ministerraad om de heroverwegingsprocedure in te passen in het reguliere proces van begrotingsvoorbereiding. Hierbij speelden in hoofdzaak drie overwegingen een rol. In de eerste plaats hadden de ervaringen, opgedaan bij de pogingen om een politieke toetsing van heroverwegingsresultaten uit te voeren, tot de conclusie geleid dat een dergelijke toetsing buiten het directe verband van de budgettaire afweging alleen mogelijk is ten aanzien van dat deel van de aanbevelingen en beleidsvarianten waarbij het budgettaire aspect niet bepalend is voor de besluitvorming. In de tweede plaats werd het wenselijk geacht de onderzoeksperiode te verlengen om de diepgang van de beleidsevaluatie en de mate van uitgewerktheid van de beleidsvarianten te vergroten. Door het tijdschema af te stemmen op de begrotingscyclus kon een effectieve onderzoeksperiode van 7 à 10 maanden mogelijk worden gemaakt. In de derde plaats kon door een afstemming van de procedure op de begrotingscyclus beter worden gewaarborgd dat de selectie van heroverwegingsonderwerpen ieder jaar tijdig wordt afgerond.

¹² Het doel hiervan is dat de werkgroepen worden gestimuleerd tot een fundamentele bezinning op het beleid.

¹³ De Ambtelijke Commissie Heroverweging bestaat uit vertegenwoordigers van de Minister-President, de Vice-Minister-President en de Minister van Financiën. (De Ambtelijke Commissie Heroverweging ICCK omvatte daarnaast nog enkele vertegenwoordigers van departementen met een speciale verantwoordelijkheid op het ICCK-terrein).

¹⁴ Deze bestaat uit de Minister-President, de Vice-Minister-President en de Minister van Financiën.

Aan de koppeling tussen heroverwegingsprocedure en begrotingscyclus is de volgende uitwerking gegeven. Voortaan doen de bewindspersonen omstreeks juni aan de hand van de geldende selectiekriteria suggesties voor heroverwegingsonderwerpen aan de Ministeriële Commissie Heroverweging. Mede op basis van deze suggesties doet de Ministeriële Commissie een voorstel aan de Ministerraad met betrekking tot onderwerpen voor de eerstvolgende heroverwegingsronde. De lijst van onderwerpen wordt na behandeling in de Ministerraad als bijlage toegevoegd aan de Miljoenennota. De Tweede Kamer kan suggesties voor aanvullende onderwerpen doen. De onderzoeken gaan feitelijk van start aan het begin van het kalenderjaar. Binnen een maand na de installatie van de werkgroepen rapporteren deze over de onderzoeksopzet en het in acht te nemen tijdschema aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging. Deze kan ter zake aanwijzingen geven. Zo nodig wordt tevens het oordeel van de Ministeriële Commissie Heroverweging ingeroepen. Halverwege de onderzoekstermijn wordt aan de Ambtelijke Commissie een interimrapport uitgebracht.

De feitelijke onderzoeksduur behoeft niet uniform te zijn en wordt bepaald aan de hand van het per onderzoek opgestelde tijdschema. De onderzoeken worden in ieder geval in november beëindigd. De rapporten, alsmede samenvattingen daarvan, worden uiterlijk op dat tijdstip bij de Ambtelijke Commissie Heroverweging ingediend. Deze zorgt voor spoedige doorgeleiding van de rapporten naar de Ministeriële Commissie Heroverweging. Deze doet een voorstel aan de Ministerraad tot openbaarmaking van de rapporten of gedeelten daarvan en tot overlegging van de rapporten aan de Tweede Kamer.

Zo spoedig mogelijk nadat de rapporten zijn voltooid wordt door de Ambtelijke Commissie Heroverweging een samenvattend rapport opgesteld. Daarbij wordt een zoveel mogelijk uniforme presentatie gegeven van de ontwikkelde beleidsvarianten en vindt, voor zover nodig, onderlinge afstemming van de verstrekte informatie plaats. Dit samenvattende heroverwegingsrapport wordt na vaststelling door de Ministeriële Commissie Heroverweging voorafgaand aan de begrotingsvoorbereiding, in de Ministerraad behandeld.

Deze behandeling, die het karakter heeft van een politieke toetsing van de uit de afgesloten heroverwegingsronde resulterende beleidsvarianten en aanbevelingen, wordt voorbereid door de Ambtelijke en Ministeriële Commissie Heroverweging. Tijdens de politieke toetsing vindt geen besluitvorming plaats over beleidsvarianten waarover alleen zinnig kan worden in het kader van een algemene budgettaire afweging. De Kamer wordt zo spoedig mogelijk na de behandeling van het samenvattende heroverwegingsrapport geïnformeerd over de resultaten van de politieke toetsing. De beleidsvarianten waarover in het kader van de algemene budgettaire afweging moet worden beslist, worden door de Minister van Financiën in aanmerking genomen bij de voorbereiding van de voorstellen voor het meerjarig begrotingskader en de ter uitvoering daarvan te treffen concrete maatregelen. In de Memories van Toelichting bij de begrotingshoofdstukken van de departementen wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de definitieve beslissingen die zijn genomen ten aanzien van de in heroverwegingsrapporten ontwikkelde beleidsvarianten en aanbevelingen.

In de thans afgesloten derde ronde is reeds zoveel mogelijk gewerkt volgens de hier geschetste procedure¹⁵.

4. De onderwerpen in de derde ronde waarvoor in principe een budgettair ijkpunt gold

4.1. Budgettair beslag

In de derde ronde zijn vijf onderwerpen bestudeerd waarvoor in principe besparende beleidsvarianten ten opzichte van een budgettair ijkpunt dienden te worden ontwikkeld.

¹⁵ Aangezien de betrokken besluiten in april 1983 werden genomen, startten de werkgroepen in 1983 enkele maanden later dan voor de komende jaren werd bepaald.

Dit waren:

1. Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen.
2. Beroepsprocedures.
3. Centrale diensten van de departementen van algemeen bestuur.
4. Statistische informatievoorziening.
5. Voorlichting.

Het onderzoek inzake de statistische informatievoorziening is nog niet overeenkomstig de taakopdracht voltooid. Besloten is dat dit onderzoek verder zal worden uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek vóór 1 september 1984. In het samenvattende rapport van de vierde ronde zal hieraan aandacht worden besteed. In het voorliggende samenvattende rapport zal dit onderzoek verder buiten beschouwing blijven.

De genoemde onderwerpen hadden een sterk interdepartementaal karakter: de betrokken uitgaven figureren op de begrotingshoofdstukken van een groot aantal departementen. Daarnaast worden deze onderwerpen gekenmerkt door het feit dat de betrokken uitgaven verspreid zijn over en verscholen zijn in een groot aantal begrotingsartikelen¹⁶. De raming van de betrokken uitgaven en daardoor de vaststelling van het budgettaire ijkpunt waartegen de besparende beleidsvarianten moesten worden afgezet bleken grote problemen op te leveren. Hierbij speelt een rol dat de begrotingsclassificatie¹⁷ is gebaseerd op organisatie-onderdelen en ten dele op kostensoorten en dat financiële gegevens over kostendragers en kostenplaatsen¹⁸ niet systematisch worden verzameld. Nu de omschrijving van de betrokken heroverwegingsonderwerpen zo is gekozen dat dergelijke informatie nodig was voor de berekening van het budgettaire ijkpunt, moest deze ad hoc worden verzameld. De werkgroepen Beroepsprocedures, Centrale Diensten en Voorlichting zijn daarin, zij het met veel moeite, geslaagd. De werkgroep Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen heeft geen ijkpunt kunnen berekenen. Hierbij speelde een rol dat het kostenonderzoek bij de laatstgenoemde werkgroep buitengewoon gecompliceerd was mede omdat het hierbij ook ging om de kosten van de lagere overheidslichamen¹⁹. Al deze werkgroepen hebben ertoe moeten overgaan om enquêtes uit te zetten bij de departementen. Daarnaast was veelal bilateraal overleg nodig met de departementale respondenten ter toelichting en aanvulling van het geleverde materiaal.

Ofschoon ook in de eerste twee ronden van de heroverwegingsprocedure wel onderwerpen zijn bestudeerd waarbij informatie over kostendragers en kostenplaatsen nodig was (bijvoorbeeld Baten en lasten van het milieuhygiënisch beleid, Deregulering, Financiële verhouding Rijk/lagere overheden), lag in de derde ronde het accent wel sterk op deze onderwerpen. Het resultaat hiervan is geweest:

- a. dat de betrokken werkgroepen het voorziene tijdschema (kosteninventarisatie gereed in de eerste maanden van de onderzoekstermijn) niet hebben kunnen aanhouden, waardoor de beleidsevaluatie en de variantenontwikkeling gedeeltelijk gelijktijdig met het kostenonderzoek moesten plaatsvinden en ten dele, mede daardoor, in het gedrang zijn gekomen;
- b. dat niet alle betrokken werkgroepen het onderzoek binnen de geldende tijdslimiet (1 november 1983) hebben kunnen afronden;
- c. dat de betrokken werkgroepen de kostenramingen alleen hebben kunnen uitvoeren voor 1983 en/of 1987 en niet, zoals in de taakopdracht wordt gevraagd, tevens voor 1970, 1975 en 1980.

Hieruit dient niet de conclusie getrokken dat heroverwegingsonderwerpen voortaan uitsluitend in termen van de vigerende begrotingsclassificatie dienen te worden gedefinieerd. Het is integendeel voor het verkrijgen van een juist inzicht in de kosten en baten van overheidsprogramma's essentieel dat informatie wordt verzameld over kostendragers en kostenplaatsen. Het rapport van de werkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid bevat belangrijke beschouwingen over de mogelijkheden dergelijke informatie systematisch aan te wenden bij de toepassing van budgetteringsystemen en het daarbij hanteren van de z.g. kostenplaatsenmethode, waarin de huidige prestatiebegroting zou moeten worden geïntegreerd.

¹⁶ Beide kenmerken deden zich in het bijzonder voor in de derde ronde. In de eerste en tweede ronde en ook in de thans lopende vierde ronde betreffen de onderwerpen in hoofdzaak afzonderlijke beleidsterreinen en (relatief eenvoudig) aanwijsbare groepen van begrotingsposten.

¹⁷ De begrotingsclassificatie is de indeling van de begroting in hoofdstukken, afdelingen, onderafdelingen en artikelen. Hierop is de gehele overheidsboekhouding gebaseerd.

¹⁸ Kostendragers zijn de eindproducten («prestaties») waarop het productieproces gericht is. Kostenplaatsen zijn de organisatie-onderdelen waar de kosten per kostendrager ontstaan. Volgens de vigerende begrotingsclassificatie worden de kosten van organisatie-onderdelen doorgaans niet naar kostendragers uitgesplitst (soms wel naar bepaalde kostensoorten bij voorbeeld: automatiseringskosten, personele uitgaven, materiële uitgaven etc.).

¹⁹ Overigens heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten naar aanleiding van een desbetreffend verzoek van de werkgroep voor wat betreft de gemeenten wel globale, zij het partiële, ramingen kunnen opstellen. De departementen en de provincies bleken echter niet in staat om kostenindicaties te verstrekken.

Zolang systematische financiële verslaglegging echter niet op voldoende uitgebreide schaal plaatsvindt, is het belangrijk dat op basis van ad-hoc-onderzoeken getracht wordt hiervan een beeld te verkrijgen. De heroverwegingsonderzoeken zijn daarvoor het aangewezen organisatorische kader. Op deze wijze kan tevens ervaring worden opgedaan ten behoeve van eventuele toekomstige meer systematische vormen van financiële verslaglegging binnen de overheid.

Tabel 3 geeft een overzicht van de omvang en aard van de uitgaven die zijn heroverwogen in de drie werkgroepen die een budgettair ijkpunt hebben berekend waartegen de beleidsvarianten konden worden afgezet.

Tabel 3. Budgettair beslag 1987 van de heroverwogen beleidsterreinen in miljoenen gulden

| Beleidssterrein | 1983 | 1987 | | | |
|----------------------|--------|---------------------|---------------------|-----------------------|------------------|
| | totaal | mat. cons. | pers. cons. | kostprijs-verl. subs. | totaal (ijkpunt) |
| 51 Beroepsprocedures | 119,5 | 11,4 | 93,1 ²⁰ | 16 | 120,5 |
| 52 Centrale diensten | 604,7 | 90 ²⁰ | 514,4 ²⁰ | — | 604,4 |
| 58 Voorlichting | 231,5 | 150,6 ²⁰ | 80,6 ²⁰ | — | 231,2 |
| Totaal | 955,7 | 252 | 688,4 | 16 | 956,4 |

²⁰ Deze gegevens zijn niet in het rapport verstrekt maar wel op basis van de gegevens in het rapport berekend.

In het licht van deze gegevens en gelet op het feit dat de kosten van planprocedures van lagere publiekrechtelijke lichamen (waarvoor geen ijkpunt berekend kon worden) eveneens (vrijwel) uitsluitend tot de economische categorieën overheidsconsumptie materieel en overheidsconsumptie personeel behoren, kan worden geconstateerd dat ook in de derde ronde de heroverwogen uitgaven geen proportionele afspiegeling vormden van de totale uitgaven van de collectieve sector.

Terwijl de consumptieve uitgaven in 1983 naar verwachting 52% van de totale Rijksuitgaven bedroegen²¹, maakten de consumptieve uitgaven 88% uit van het totale budgettaire beslag van de heroverwogen onderwerpen waarvoor een budgettair ijkpunt gold in de tweede ronde en 95%²² van het totale budgettaire beslag van de betrokken onderwerpen in de derde ronde.

Dit zware accent op de consumptieve uitgaven wordt enigszins gecompenseerd door het feit dat enkele van de algemene onderwerpen van de derde ronde (waarvoor in principe geen kwantitatief gedefinieerde besparingsvarianten ten opzichte van een budgettair ijkpunt behoeften te worden ontwikkeld) betrekking hadden op overdrachtsuitgaven. Overigens speelt tot nog toe de aard van de betrokken uitgaven een betrekkelijk geringe rol bij de onderwerpselectie. Tot nog toe heeft de gedachte centraal gestaan dat alle onderwerpen van overheidszorg, ongeacht de aard van de betrokken uitgaven, successievelijk aan de orde dienen te komen²³.

Behalve de constatering dat het budgettair beslag van de heroverwogen onderwerpen waarvoor een ijkpunt gold, voor 95% uit personele en materiële overheidsconsumptie bestond, is ook nog van belang dat de overheidsuitgaven van het budgettair omvangrijkste onderwerp²⁴ te weten «Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen» voor een belangrijk deel niet op de Rijksbegroting drukken maar op de begrotingen van gemeenten en provincies. Dit onderwerp had in belangrijke mate het karakter van een dereguleringsonderwerp²⁵ waarbij door vermindering van regelgeving een lastenverlichting ontstaat bij andere huishoudingen dan de Rijksoverheid. Het is in principe mogelijk deze lastenverlichting weer ongedaan te maken, in het onderhavige geval²⁶ door korting op de specifieke en algemene uitkeringen uit resp. de departementale begrotingen en het Gemeente- en Provinciefonds.

²¹ Percentage gebaseerd op gegevens uit CEP 1983 (p.167).

²² Alleen de rapporten vermeld in tabel 3 zijn verdisconteerd. Dit percentage zou nog hoger worden wanneer een uitgavenraming voor planprocedures zou worden verwerkt.

²³ Wel is in de eerste ronde als een van de selectiecriteria gehanteerd dat het accent zou moeten liggen op overdrachtsuitgaven en overheidsconsumptie (zie par. 2.1.).

²⁴ De betrokken werkgroep heeft alleen al de kosten die een zestiental gemeenten maken bij de uitvoering van verplichte planprocedures geraamd op 480 à 620 miljoen.

²⁵ «Regulering» is door de desbetreffende heroverwegingswerkgroep uit de tweede ronde zo gedefinieerd dat alleen wettelijke voorschriften die zich tot de marktsector richten daaronder vallen. Hier wordt derhalve, in overeenstemming met de z.g. Commissie-Geelhoed, een ruimer reguleringsbegrip gebruikt.

²⁶ Dit is in principe ook mogelijk bij deregulering met betrekking tot de marktsector, namelijk door belasting- of premieverhogingen.

Het verdient echter uit systematisch oogpunt geen aanbeveling om het budgettair beslag van dit onderwerp om die reden uitsluitend toe te rekenen aan de Rijksbegroting. Ombuigingen op dit terrein leiden primair tot lastenverlichting bij de lagere overheden. De vraag of en in hoeverre deze lastenverlichting moet worden gecompenseerd door bijstelling van de financiële verhouding tussen Rijk en lagere overheden is een aparte vraag die niet moet worden vermengd met die van de toerekening van het begrotingsbeslag.

4.2. Resultaten

Krachtens de taakopdracht waren de werkgroepen verplicht tenminste 3 à 4 beleidsvarianten te ontwikkelen waarvan één variant die in 1988 zou moeten resulteren in een besparing van 20% ten opzichte van het ijkpunt²⁷. Daarnaast hebben de werkgroepen Voorlichting en Planprocedures gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aanbevelingen te formuleren die niet het karakter hebben van beleidsvarianten.

Bij het bieden van een overzicht van de bereikte resultaten verdient het in de eerste plaats de aandacht dat de beleidsalternatieven die in het rapport Planprocedures zijn ontwikkeld nog niet zodanig konden worden geconcretiseerd dat berekening van de besparingen mogelijk was. Hierbij speelde natuurlijk ook een rol dat in het rapport geen raming van de totale kosten van de planprocedures is opgenomen. In het rapport wordt wel een aantal concrete suggesties van departementen en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten tot vereenvoudiging, samenvoeging, vervanging door normerende wetgeving en afschaffing weergegeven, maar de werkgroep presenteert deze niet als zijn eigen beleidsvarianten. Opgemerkt wordt integendeel dat de indruk bestaat dat op basis van de meer globale beleidsalternatieven die de werkgroep zelf heeft geformuleerd meer mogelijkheden tot sanering bestaan dan in deze suggesties besloten liggen. Op grond hiervan zullen in het hieronder weergegeven overzicht niet de concrete suggesties van de departementen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar de meer globale beleidsalternatieven van de werkgroep zelf worden gepresenteerd als de «beleidsvarianten» die dit onderzoek heeft opgeleverd. Voor wat betreft de omvang van de besparingen zal worden volstaan met een PM-notering.

In de tweede plaats is van belang te signaleren dat de drie overige werkgroepen waarvan de rapporten thans voltooid zijn en waarvoor in principe een budgettair ijkpunt gold, niet geheel hebben voldaan aan de verplichting om een -20%-variant te ontwikkelen. De werkgroep Beroepsprocedures heeft een -12%-variant ontwikkeld²⁸ alsmede een aantal besparingen waarvan de omvang in verband met bepaalde onzekerheden niet kon worden gekwantificeerd²⁹, de werkgroep Centrale Diensten heeft als maximale variant een -11%-variant ontwikkeld en de werkgroep Voorlichting een -10%-variant.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat de 11%-variant die in het rapport van de werkgroep Centrale Diensten is opgenomen³⁰, betrekking heeft op een ijkpunt dat aanzienlijk afwijkt³¹ van het totaal van de uitgaven ten behoeve van de zeven door de werkgroep onderscheiden centrale functies, zoals die door de werkgroep waren geïnventariseerd en op consistentie en evenwichtigheid getoetst³².

Voor een goed begrip van het hierna volgende overzicht van beleidsvarianten moet tenslotte worden gewezen op de richtlijnen die bij de derde ronde van de heroverweging bestonden terzake van de samenloop met de z.g. 2%-operatie. In het kader van deze operatie moeten de departementen plannen opstellen voor reductie van de personele formatie met 2% per jaar tot en met 1986. In de eerste plaats is van belang dat maatregelen voortvloeiende uit deze operatie die voldoende waren geconcretiseerd voor 30 juni 1983 in aanmerking genomen moesten worden bij de berekening van het ijkpunt (hetgeen dus resulteerde in een verlaging daarvan). Ten tweede is van belang dat maatregelen die voldoende waren geconcretiseerd voor de derde dinsdag in september 1983, niet als beleidsvariant in een heroverwegingsrapport mochten worden gepresenteerd. Voor wat betreft de vier rapporten waarvoor in principe een ijkpunt gold kan worden geconstateerd

²⁷ Aangezien ten tijde van het begin van de onderzoeken de meerjarenramingen voor 1988 niet beschikbaar waren is een richtlijn uitgegaan waarin het ijkpunt werd gesteld op het meerjarencijfer voor 1987. Dit heeft echter geen invloed op de lengte van de planningstermijn. Deze blijft vier jaar. De te ontwikkelen beleidsvarianten moeten dus uiterlijk in 1988 de vereiste besparingen opleveren.

²⁸ Een minderheid van de werkgroep meent dat één van de onderdelen van deze variant wat anders kan worden uitgewerkt zodat een 15%-besparing op het ijkpunt resulteert.

²⁹ Het gaat hierbij met name om de vermindering van het aantal beroepszaken die kan resulteren uit de door de werkgroep voorgestelde maatregelen. De werkgroep heeft geen uitspraak durven doen over de omvang van dit effect maar het kan daarbij om relatief grote bedragen gaan.

³⁰ De werkgroep heeft, na overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging, besloten de variantenontwikkeling over te dragen aan de Secretarissen-Generaal. Daarbij is gewezen op de verplichting een -20%-variant te ontwikkelen ten opzichte van het door de werkgroep vastgestelde en getoetste ijkpunt.

³¹ Nog afgezien van enkele verlagingen die bij het begin van de onderzoeken onder leiding van de Secretarissen-Generaal met instemming van de Ambtelijke Commissie Heroverweging zijn aangebracht. Deze betroffen het buiten beschouwing laten van de organisatieadviesfunctie, de interne departementale opleidingen, de tentoonstellingsbouw en de huisdrukkerijen aangezien deze onderwerpen reeds onderwerp waren van privatiseringsonderzoek. Daarnaast heeft de Ambtelijke Commissie Heroverweging in een later stadium nog ingestemd met het buiten beschouwing laten van de voorlichtingsfunctie.

³² Deze inventarisatie en toetsing is op verzoek van de werkgroep uitgevoerd in de bestaande interdepartementale overlegkaders voor de verschillende centrale functies of - bij afwezigheid daarvan - door interdepartementale subwerkgroepen ad hoc. De toetsing heeft ertoe geleid dat de kosten van de overkoepelende ondersteunende diensten die ten behoeve van alle departementen werkzaam zijn (bij voorbeeld: de Rijkspsychologische Dienst, het Directoraat-Generaal voor het Overheidspersoneelsbeleid) buiten het ijkpunt zijn gebracht.

dat alleen in de rapporten van de werkgroepen Centrale Diensten en Voorlichting een aantal beleidsvarianten voorkomen die samenvallen met concrete voorgenomen maatregelen in het kader van de 2%-operatie³³. Het betreft hier ongeveer 5% resp. 2% van het ijkpunt van de betrokken onderwerpen.

In tabel 4 zijn de besparende beleidsvarianten van de werkgroepen waarvoor in principe een ijkpunt gold samengevat.

Tabel 4. Overzicht beleidsvarianten

| Beleidsvarianten | Besparingen in 1988 (in miljoenen) | | | |
|---|------------------------------------|------------------|----------------------------|-------------------|
| | mat. cons. | pers. cons. | kostprijs verlagende subs. | totaal |
| 50. <i>Planprocedures</i> | | | | |
| 1. Stroomlijning van financiering en planning | PM | PM | — | PM |
| 2. Vereenvoudiging planprocedures | PM | PM | — | PM |
| 3. Afstemming met beleidsvoering lagere overheden | PM | PM | — | PM |
| 4. Gedifferentieerd bestuurlijk beleid | PM | PM | — | PM |
| 5. Samenvoeging planprocedures | PM | PM | — | PM |
| 51. <i>Beroepsprocedures</i> | | | | |
| 1. Vereenvoudiging voorprocedures | 0,4 + PM | 2,2 + PM | — | 2,6 + PM |
| 2. Cassatie bij C.R.v.B. | PM | PM | PM | PM |
| 3. Proceskostenveroordeling | 0,1 + PM | 0,5 + PM | — | 0,6 + PM |
| 4. Vereenvoudiging AROB-rechtspraak | 0,2 | 1,3 | — | 1,5 |
| 5. Afdoening bij beschikking | — | 0,2 | — | 0,2 |
| 6. Beperking Kroonberoep | 1,5 | 7,7 | — | 9,2 |
| 7. Overdracht rechtsmacht naar raden van beroep | — | 0,1 | — | 0,1 |
| 52. <i>Centrale Diensten</i> ¹ | | | | |
| 1. Beleidsvarianten FEZ-functie | 2,3 | 13,3 | — | 15,6 |
| 2. Beleidsvarianten accountantsfunctie | 1,6 | 9,5 | — | 11,1 |
| 3. Beleidsvarianten personeelsfunctie | 1,9 | 11,8 | — | 13,7 |
| 4. Beleidsvarianten functie wetgeving en juridische zaken | 1 | 5,5 | — | 6,5 |
| 5. Beleidsvarianten functie algemene zaken | 3,1 | 17,1 | — | 20,2 |
| 58. <i>Voorlichting</i> ² | | | | |
| 1. Maatregelen in het kader van de -2% operatie | — | 4,5 | — | 4,5 |
| 2. Maatregelen in de niet-personele sfeer | 16,7 | — | 0,9 | 17,6 |
| Totaal | 28,8 + PM | 73,7 + PM | 0,9 + PM | 103,4 + PM |

³³ Aangenomen moet derhalve worden dat deze maatregelen zijn geconcretiseerd na de derde dinsdag in september (anders hadden ze hetzij in het ijkpunt verdisconteerd moeten worden – namelijk als ze reeds voor 30 juni voldoende waren geconcretiseerd – hetzij niet als beleidsvariant aangemerkt mogen worden). Voor wat betreft de werkgroep Centrale Diensten heeft de Ambtelijke Commissie Heroverweging uitdrukkelijk toestemming verleend voor het opnemen in het rapport van beleidsvarianten die ook worden voorgesteld in het kader van de 2%-operatie.

¹ De werkgroep Centrale Diensten heeft een groot aantal beleidsvarianten geïnventariseerd welke hier per centrale functie zijn samengenomen. Voor een meer gespecificeerd overzicht zie de samenvatting in deel II van dit rapport. Vermelde cijfers betreffen brutobedragen die, zoals aangegeven in het desbetreffende rapport, een indicatief karakter hebben.

² De beleidsvarianten van de werkgroep voorlichting bestaan enerzijds uit een

gedifferentieerde toepassing van de 2%-maatregel, waarbij sommige afdelingen meer dan 2% per jaar op personeelskosten besparen en andere minder (ook het gemiddelde behoeft niet op 2% uit te komen aangezien deze afhangt van een departementale prioriteitenstelling) en anderzijds uit een vijftigtal maatregelen in de sfeer van beperking materiële uitgaven en toepassing profijtgedachte. Deze maatregelen zijn in deze tabel samengevat in twee groepen.

De werkgroepen Voorlichting en Planprocedures hebben naast de beleidsvarianten nog een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze kunnen op hoofdzaken als volgt worden samengevat³⁴:

Werkgroep Planprocedures

De werkgroep acht een nadere uitwerking van de ontwikkelde beleidsvarianten, alsmede van de door de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten voorgestelde varianten noodzakelijk.

Hierbij kunnen de algemene uitgangspunten van de werkgroep als richtinggevend worden beschouwd. Deze uitgangspunten zijn ook van belang indien nieuwe planprocedures worden ontworpen. Ook beveelt de werkgroep aan dat een onderzoek wordt ingesteld naar de kosten/batenafweging bij planprocedures en naar de rol van provincies, mede in verband met de ontwikkeling van het provinciale takenpakket.

Werkgroep Voorlichting

De werkgroep heeft de voorkomende voorlichtingsactiviteiten ingedeeld in een aantal voorlichtingsfuncties. Per functie is een aantal aanbevelingen gedaan. De algemene strekking van de aanbevelingen is dat indien aan de *verplichtingen met betrekking tot voorlichting op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB)* is voldaan, er geen automatismen meer mogen bestaan die ertoe leiden dat grote hoeveelheden voorlichtingsmateriaal ongericht gratis ter beschikking worden gesteld. Het toepassen van het profijtbeginsel en een verdere versobering is op zijn plaats. Ten aanzien van de functie van voorlichting als beleidsinstrument, beveelt de werkgroep nader onderzoek aan met betrekking tot de substitueerbaarheid ten opzichte van andere (financiële) instrumenten, waarbij de relatief lagere kosten en de grotere effectiviteit een rol spelen.

Essentieel is de onderlinge afhankelijkheid tussen voorlichting en beleid. Veranderingen hierin hebben ook gevolgen voor de inzet en toepassing van voorlichting. Teneinde echter de beheersbaarheid van de met voorlichting gepaard gaande uitgaven te vergroten, is een aantal aanbevelingen opgenomen dat tot doel heeft een planmatige en systematische aanpak te bevorderen. Hierbij komt ook ter sprake het verantwoordelijkheidsvraagstuk. Thans worden vele voorlichtingsactiviteiten overgelaten aan daartoe al dan niet expliciet in het leven geroepen, door de overheid gesubsidieerde instellingen. De aanbevelingen met betrekking tot het expliciet maken van de voorlichtingsactiviteiten en de daarmee gepaard gaande uitgaven – al dan niet in een (meer)jaarlijkse programmering – richten zich niet alleen op vergroting van de flexibiliteit maar ook op een juiste toedeling van verantwoordelijkheden.

Meer nadruk op voorlichting als beleidsinstrument impliceert organisatorische aanpassingen, onder meer te realiseren door reallocaties binnen bestaande programma's. Te denken valt aan om- en/of bijscholing van medewerkers op het gebied van het instrumentele gebruik van voorlichting.

Onder meer door goede onderlinge afspraken tussen organisatorische eenheden binnen departementen en een goede samenwerking tussen de centrale voorlichtingsdienst en andere beleidsafdelingen kan aan de organisatorische problemen het hoofd worden geboden. Uiteraard moeten met name de aanbevelingen op organisatorisch vlak worden gezien in het licht van de ten departementen gegroeide historische situaties.

Ten aanzien van de interne voorlichting en de functies die de bibliotheek en documentatie-afdelingen uitoefenen zijn aanbevelingen opgenomen die het *beleidsondersteunend karakter daarvan benadrukken*.

5. De algemene onderwerpen

5.1. Inleiding

In de derde ronde van de heroverwegingsprocedure zijn vijf onderwerpen bestudeerd waarvoor in principe geen gekwantificeerde besparingen ten

³⁴ Voor een uitgebreidere samenvatting zie deel II van dit samenvattend rapport.

opzichte van een budgettair ijkpunt behoeften te worden ontwikkeld. Dit waren:

1. Kasbeheer Centrale Overheid.
2. Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid.
3. Subsidieregelingen en -voorwaarden (niet ten aanzien van het bedrijfsleven).
4. Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven.
5. Automatisering in relatie tot de personeelsomvang.

De Ministerraad heeft voor elk van deze onderwerpen een specifieke taakopdracht geformuleerd.

Het lijkt zinvol de in deze werkgroepen bereikte resultaten in twee categorieën samen te vatten: die van de werkgroepen Kasbeheer, Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid en Automatisering in relatie tot de personeelsomvang enerzijds (par. 5.2) en die van de werkgroepen Subsidieregelingen en -voorwaarden en Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven anderzijds (par. 5.3).

5.2. *Beheer binnen de Rijksoverheid*

De taakopdracht van de drie betrokken werkgroepen kwam er in essentie op neer dat gezocht moest worden naar wegen om zonder afbreuk te doen aan de realisering van de beleidsdoelstellingen van de overheid en aan de voorzieningen welke via dat beleid aan de burger ter beschikking worden gesteld het interne functioneren van de overheidsorganisatie doelmatiger te maken.

De werkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid had daarbij de breedste probleemstelling. Dit heroverwegingsonderzoek had tot doel «om te bezien in hoeverre binnen de overheidsorganisatie betere systemen van kostenbeheersing, afweging van kosten en baten, capaciteitsbeheersing, budgettering etc. kunnen worden ontwikkeld». Daarnaast moest het onderzoek zich richten op «mogelijkheden tot grotere effectiviteit van management en beheer». Bij het onderzoek inzake het kasbeheer ging het specifiek om «het bevorderen van efficiëntie van het kasbeheer – in ruime zin – van het Rijk in samenhang met het financierings- en geldmarktbeleid». Bij het onderzoek inzake de automatisering in relatie tot de personeelsomvang ging het om de vraag «in welke mate de automatisering die in het verleden heeft plaats gevonden en in de toekomst naar verwachting nog verder zal plaats vinden, kan leiden tot arbeidsextensivering».

Werkgroep verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid

De aanbevelingen van de werkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid kunnen in hoofdzaak als volgt worden samengevat³⁵.

Op grond van haar analyse van de gebreken in het interne functioneren binnen de rijksoverheid komt de werkgroep tot de conclusie, dat een verbetering van de bedrijfsvoering primair gezocht moet worden in een ingrijpende wijziging van de bureaucratische en hiërarchische beheersstructuren.

De oplossingsrichting die de werkgroep voorstaat is gelegen in een vervanging van het huidige beheersmodel door een model waarbij sprake is van interne decentralisatie van directe (beheers-)verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere managementniveaus. Dienstonderdelen dienen een zekere mate van autonomie te krijgen om zelfstandig – dus zonder directe tussenkomst van buitenaf – intern het productieproces te sturen en te regelen. De beoogde versterking van de beheersverantwoordelijkheid van het lijnmanagement wordt aangeduid met de term zelfbeheer.

Zelfbeheer kan worden bereikt door invoering van contractmanagement. Tussen dienstonderdeel en leiding wordt jaarlijks een tweezijdig contract gesloten. Daarin verplichten de partijen zich tot het uitvoeren van de overeengekomen werkzaamheden resp. het beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde middelen. De meest logische vorm van dit contract is de jaarlijkse taakstellende begroting (budget) van middelen en prestaties.

³⁵ Voor een uitgebreidere samenvatting zie deel II van dit samenvattende rapport.

Bij zelfbeheer wordt de decentralisatie van beheersverantwoordelijkheden gekoppeld aan budgettering en wordt het diensthoofd aangewezen als budgethouder, verantwoordelijk voor de realisering van de taakstelling. Daartoe verkrijgt deze een eigen functionele beslissingsvrijheid in de besteding van middelen. Het budget waarop hier wordt gedoeld is in eerste instantie alleen gericht op de apparaatskosten.

Met deze meer bedrijfsmatige aanpak verwacht de werkgroep met name ook door een aantal ingebouwde stimulansen als besteding van budgetwinst en beloning naar prestatie, efficiëntievoordelen te kunnen behalen en de flexibiliteit in het interne beheer te vergroten.

De werkgroep heeft zich gerealiseerd, dat zelfbeheer vèrstrekkende gevolgen heeft voor de ambtelijke organisatie. Decentralisatie van beheersverantwoordelijkheid gekoppeld aan budgettering vraagt om verandering van voorschriften en regels, om herbezinning op het preventieve toezicht en de controle. Andere eisen dienen te worden gesteld aan management, personeels- en formatiebeleid, informatievoorziening en aan de functionele staven. De werkgroep heeft zich er, gegeven de beschikbare tijd, niet op toegelegd de consequenties van zelfbeheer alle nader te concretiseren en pasklare maatregelen te formuleren. Voorop stond het ontwikkelen van een visie op het bedrijfsvoeringsvraagstuk, het aangeven van de gewenste oplossingsrichting en het daarop baseren van globale en beleidsaanbevelingen. Wel is als eerste stap tot concretisering in een afzonderlijk deel van de rapportage een ten dele technische uitwerking opgenomen van een op bedrijfseconomische inzichten gebaseerd departementaal budgetteringsstelsel.

Teneinde het beoogde veranderingsproces naar een meer bedrijfsmatig beheer op gang te brengen doet de werkgroep een aantal samenhangende voorstellen op een breed terrein van aandachtsgebieden. De aanbevelingen hebben betrekking op een bedrijfsmatiger beheersstructuur, het management, het personeelsbeleid, de «kleine» efficiëntie en vervolgactiviteiten. De directe budgettaire verantwoordelijkheid dient te worden gedelegeerd naar de dienstonderdelen in de vorm van het aanwijzen van verantwoordelijke budgethouders. Daarbij wordt naast de noodzaak tot decentralisatie van het personeels- en formatiebeleid en integratie van de «interne driehoek» in de departementale top, gewezen op de noodzaak tot aanpassing van het takenpakket van de centrale dienstonderdelen Financieel-economische Zaken, Organisatie en Personeel. Per departement dient een consistent management-informatiesysteem te worden opgezet waardoor per niveau op elk moment de juiste informatie aanwezig en toegankelijk is. De werkgroep benadrukt ook, dat invoering van contractmanagement doorwerking heeft op de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie van ambtenaren. Deze zullen moeten worden herzien. In principe is de werkgroep er voorstander van, dat ambtenaren dezelfde «flexibele» rechtspositie krijgen als werknemers in het bedrijfsleven.

De werkgroep is zich bewust geweest van de moeilijkheidsgraad van het beoogde veranderingsproces alsook van de gevaren van de voorgestelde decentralisatie van beheersverantwoordelijkheden, wanneer voldoende waarborgen voor een adequate beheersing van het totaal zouden ontbreken. Zij acht een stapsgewijze aanpak van de effectuering nodig. Aanbevolen wordt een verdere verdieping te geven aan het concept door nadere studie op een aantal deelonderwerpen. Daarnaast wordt door de werkgroep voorgesteld te gaan werken met «proeftuinen», waarin nadere uitwerking kan worden gegeven aan het bedrijfsvoeringsconcept, de waarde ervan in de praktijk wordt getoetst en ervaring wordt opgedaan met de problemen bij de invoering.

Werkgroep Kasbeheer

De werkgroep Kasbeheer heeft een groot aantal aanbevelingen opgesteld met betrekking tot concrete maatregelen. Het besparende effect daarvan is moeilijk te ramen. De werkgroep heeft een tentatieve raming opgesteld van het maximale en van het meest plausibele besparende effect uitgaande van de situatie in 1982. Een plausibel eenmalig besparend effect van uitvoering

van alle aanbevelingen bedraagt gegeven de voor dat jaar geldende omstandigheden 3010 mln. en een plausibel jaarlijks besparend effect 192 mln.³⁶.

De aanbevelingen kunnen in hoofdzaak als volgt worden samengevat³⁷:

Kassaldi

Het Rijk heeft een centrale schatkistrekening bij De Nederlandsche Bank. Daarnaast bestaan allerlei decentraal aangehouden rekeningen. Zij concentreren zich voornamelijk in het postgirocircuit, waar ca. 560 mln. uitstaat. Wanneer (een deel van) dit bedrag terugvloeit naar de schatkist kan in principe het beroep op de kapitaalmarkt éénmalig worden verminderd, hetgeen een permanente rentebesparing oplevert. Ter minimalisatie van de uitstaande tegoeden stelt de werkgroep onder andere voor een doelmatigheidsonderzoek in te stellen naar het grote aantal rekeningen en de invoering van een concern-rekeningfaciliteit bij de Post- Cheque- en Girodienst.

Een vermindering van de saldi zou eveneens dienen te worden nagestreefd door een directe bevoorschotting van de comptabelen vanuit de centrale schatkistrekening. Deze bevoorschotting zou zoveel mogelijk afgestemd moeten worden op de feitelijke liquiditeitsbehoefte. Ten aanzien van het betalingsverkeer met het buitenland is de werkgroep in de meeste gevallen voorstander van het afsluiten van valutatermijntransacties. Daarnaast wordt aanbevolen een nader onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om uitbreiding te geven aan de kassiersfunctie, die de Nederlandsche Bank voor het Rijk vervult.

Kaspatroon

Mede doordat de begrotingsontvangsten voor een belangrijk deel in het tweede halfjaar plaatsvinden, blijven zij in het begin van het jaar sterk achter bij de uitgaven. Voorgesteld wordt te komen tot een meer evenwichtige spreiding van inkomsten en uitgaven (ook binnen de maand). Daarnaast moet, aldus de werkgroep, het naar voren halen van inkomsten en het uitstellen van uitgaven niet worden uitgesloten. De mate waarin een en ander te realiseren is, zou onderwerp van nader onderzoek moeten zijn. Hierop vooruitlopend wordt onder meer voorgesteld:

- toepassing van het «pay as you go» principe bij de aardgasafdrachten alsmede bij de aanslagregelingen en afdrachttermijnen van bepaalde belastingen;
- spreiding van de data van de op te leggen aanslagen inkomsten- en vennootschapbelasting over de laatste weken van de maand.
- spreiding van de vakantie- respectievelijk de interimuitkering van ambtenaren;
- een tussentijdse winstuitkering van de Nederlandsche Bank.

Voorts zouden om een meer gespreid kaspatroon ook in de toekomst te behouden, overwegingen van kasbeheer betrokken moeten worden bij bepaalde beleidsontwikkelingen.

Ten slotte stelt de werkgroep voor een eind te maken aan verschillende «loopings» rond 's Rijks schatkist. Dit betreft uitgaven die binnen een kort tijdsbestek in herkenbare vorm als middelen in 's Rijks schatkist terugkeren dan wel kunnen worden gecompenseerd met middelen. In plaats hiervan zou een doelmatige boekhoudkundige verrekening moeten worden ingevoerd.

Kasramingen

Bij het schatkistbeheer moet rekening worden gehouden met omvangrijke onvoorzienere saldofluctaties. Hierdoor zullen in voorkomende situaties veelal meer gelden worden aangetrokken dan – achteraf gebleken – strikt noodzakelijk was geweest.

³⁶ Enkele PM-posten zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

³⁷ Voor een uitgebreidere samenvatting zie deel II van dit samenvattende rapport.

Naast een beoogde verbetering van de kasramingen beveelt de werkgroep in het algemeen aan om zoveel mogelijk geactualiseerde ramingen te hanteren zodat de beheerder van 's Rijks schatkist vroegtijdig geïnformeerd is over veranderingen. Dit vereist evenwel de ontwikkeling van een adequate infrastructuur voor de berichtgeving, zowel inter- als intradepartementaal. In dit kader wordt gepleit voor de inbouw van de kassiersfunctie in een op te zetten netwerk voor de financiële informatievoorziening. In overeenkomsten met de derden zouden decalaratietijdstippen zoveel mogelijk moeten worden vastgelegd.

Kas- en leningsfaciliteiten

De aanbevelingen van de werkgroep zijn gericht op een verkrijging van meer marktconformiteit bij rentevergoeding over in de Schatkist afgestorte en opgenomen gelden – via de rekening-courantverhoudingen door derden – en voorts op een betere voorspelbaarheid van de fluctuaties in de standen van de rekeningen-courant.

Claims, boetes en betalingskortingen

Incidentele betalingen worden relatief traag afgewikkeld als gevolg van de knelpunten in de administratieve organisatie, zoals interne controles, procedures en fricties door de geografische spreiding van de deelnemers aan de procedures. Mede daarom stelt de werkgroep onder meer voor zoveel mogelijk over te gaan tot een elektronisch autorisatiecircuit.

Dit moet de realisatie van andere voorstellen van de werkgroep mogelijk maken, zoals het uitstellen van betalingen binnen de contractueel toegestane termijnen, het eventueel realiseren van betalingskortingen bij tijdige betaling danwel voorkomen van boetes en claims bij te late betaling. Tenslotte beveelt de werkgroep een decentrale generatie van betaalopdrachten en een centrale uitvoering daarvan aan. De centrale kassiersfunctie van Financiën zou moeten worden versterkt.

Garanties

Binnen de beleidsmatige doelstellingen ware, aldus de werkgroep, te streven naar een zo groot mogelijke marktconformiteit bij garanties. Daartoe beveelt de werkgroep een onderzoek aan naar de prijselasticiteit van de vraag per garantiesoort waarbij tevens het uitruileffect bij risicodeling zou moeten worden betrokken. Tenslotte ondersteunt de werkgroep het voorstel in de Nota eigen woningbezit om een provisie in rekening te brengen voor garanties ten behoeve van de woningbouw.

Werkgroep Automatisering in relatie tot de personeelsomvang

De aanbevelingen van de werkgroep Automatisering in relatie tot personeelsomvang kunnen in hoofdzaak als volgt worden samengevat³⁸.

De aanbevelingen van de werkgroep vallen uiteen in een tweetal categorieën. Enerzijds hebben zij betrekking op het vergroten van het inzicht in met automatisering gepaard gaande kosten en baten, met als doel de efficiëntie en effectiviteit van automatiseringsprojecten in de meest ruime zin te vergroten. Anderzijds hebben de aanbevelingen betrekking op het coördinatievraagstuk in het algemeen en de daarbij gebruikte instrumenten in het bijzonder.

De werkgroep constateert dat evaluatie van automatiseringsprojecten slechts op afzonderlijke projecten kan worden uitgevoerd. Het is derhalve niet mogelijk gebleken, om alle automatiseringsprojecten te categoriseren en per categorie één of meer projecten te evalueren en uitspraken te generaliseren naar soortgelijke projecten. Zelfs op het niveau van de afzonderlijke projecten ontbreken de nodige kwantitatieve en kwalitatieve gegevens.

Doordat invoering van automatisering in het verleden, bij de overheid althans, niet heeft geleid tot arbeidsextensivering, concludeert de werkgroep dat automatisering heeft geleid tot beleidsintensivering in de vorm van betere, snellere en meer verfijnde informatie.

³⁸ Voor een uitgebreidere samenvatting zie deel II van dit samenvattende rapport.

Wil men de vraag beantwoorden of deze kwaliteitsverhoging wel of niet gewenst was of is, dan zou men alle departementen moeten verplichten om reeds ingevoerde en voorgenomen automatiseringsprojecten te onderwerpen aan een evaluatieonderzoek, waarbij alle voor- en nadelen, kwantitatief en kwalitatief tegen elkaar worden afgewogen. Hierbij zouden ook de opbrengsten van de beoogde kwaliteitsverbeteringen moeten worden afgewogen tegen de behoefte eraan en de daarmee gepaard gaande kosten. De eerste serie aanbevelingen heeft betrekking op het genereren van de ten behoeve van deze evaluatie benodigde gegevens.

De tweede reeks aanbevelingen heeft betrekking op de coördinerende rol van Binnenlandse Zaken en het daarbij gebruikte instrumentarium. Coördinatie is geen doel op zich, maar middel om eventuele doublures, overlappingen en wildgroei in de aanschaf van apparatuur en programmeur te voorkomen. De rol van Binnenlandse Zaken beperkt zich derhalve tot de coördinatie van automatiseringsprojecten voorzover daarbij informatieve relaties met andere projecten bestaan. Deze rol is voornamelijk een adviserende waarbij Binnenlandse Zaken de departementen behulpzaam kan zijn bij het opstellen van meerjarenautomatiseringsplannen. In deze context moeten de aanbevelingen worden gezien betreffende het verzorgen van voorlichting en opleiding op het gebied van een planmatige aanpak van de informatievoorziening. In deze reeks aanbevelingen zijn opgenomen suggesties om het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst (Besluit IVR) aan te vullen teneinde de departementen te ondersteunen in hun streven om de door henzelf relevante gegevens te verzamelen.

5.3. *Stelselwijzigingen bij inkomensoverdrachten*

Twee onderzoeken zijn gewijd aan onderwerpen op het terrein van de inkomensoverdrachten. Ook hierbij ging het niet om het ontwikkelen van taakstellende besparingsvarianten. Veeleer waren deze onderzoeken gericht op mogelijke stelselwijzigingen. Bij het onderzoek Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven diende volgens de taakopdracht met name te worden gezien of subsidies ten behoeve van het bedrijfsleven zouden kunnen worden vereenvoudigd, samengevoegd of afgeschaft dan wel vervangen door verlaging van heffingen. Bij het onderzoek Subsidieregelingen en -voorwaarden ging het met name om de opstelling van een beperkt aantal eenvoudige richtlijnen voor de opzet van subsidieregelingen die niet gericht zijn op het bedrijfsleven.

Hierbij zou de doelmatigheid, effectiviteit, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de betrokken subsidies centraal moeten staan.

Werkgroep Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven

De aanbevelingen van de werkgroep Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven kunnen in hoofdzaak als volgt worden samengevat³⁹.

De werkgroep heeft zich enerzijds bezig gehouden met departementale steunregelingen en anderzijds met de Wet Investeringsrekening (WIR).

Met betrekking tot de departementale steunregelingen is de werkgroep tot de conclusie gekomen dat een ingrijpende wijziging in de opzet van deze regelingen, in de zin dat bepaalde uitgavenregelingen zouden worden weggeschrappt tegen lastenverlichtingen, geen realistische optie is. De met deze regelingen nagestreepte doelen blijken veelal dermate specifiek dat «netting» met generieke lasten (zoals de vennootschapsbelasting) in feite de beëindiging van het genoemde beleid zou inhouden. Geconstateerd is voorts dat voor een diepgaand onderzoek naar de merites van iedere regeling afzonderlijk en naar de mogelijkheden voor vereenvoudiging, samenvoeging of afschaffing, specifieke kennis is vereist in een mate die in de werkgroep niet voorhanden was. Dit neemt niet weg dat de werkgroep, waar mogelijk, kritische kanttekeningen heeft geplaatst bij diverse departementale uitgavenregelingen en aanzetten heeft gegeven voor een eenvoudiger opzet. De werkgroep beveelt aan dat op korte termijn de mogelijkheden in kaart worden gebracht om tot vereenvoudiging te komen van het

³⁹ Voor een uitgebreidere samenvatting zie deel II van dit samenvattende rapport.

steuninstrumentarium van de departementen van Landbouw en Visserij en Sociale Zaken en Werkgelegenheid; daarbij kan worden voortgebouwd op de aanzetten die in het rapport van de werkgroep zijn gegeven.

Met betrekking tot de WIR heeft de werkgroep geconstateerd dat de voorstellen tot vereenvoudiging van de WIR, zoals neergelegd in een recentelijk ingediend wetsontwerp, in belangrijke mate tegemoet komen aan de bezwaren die de laatste jaren zijn gerezen tegen de huidige, nogal gecompliceerde opzet. De gepresenteerde analyses leiden tot de slotsom dat een nettering van WIR en winstbelasting in de huidige economische situatie onaanvaardbare risico's met zich mee brengt. Hierbij spelen zowel fiscaal-technische als economische overwegingen een rol. De werkgroep ziet evenmin veel heil in minder vergaande alternatieven, zoals het teruggrijpen op de vervroegde afschrijving en/of investeringsaftrek. Een gedeeltelijke substitutie van de WIR door belastingverlaging is volgens de werkgroep evenmin een zinnig alternatief omdat aan een dergelijke «hom noch kuit»-constructie wel de nadelen maar niet de eventuele voordelen van «nettering» verbonden zijn.

De werkgroep beveelt aan de contuniteit van het bestaande regiem van fiscale en investeringsfaciliteiten zoveel mogelijk te handhaven en, zolang er geen aanzienlijke verbetering is gekomen in de economische situatie in het bedrijfsleven, niet over te gaan tot «nettering» van de winstbelasting met de WIR-premies.

Werkgroep Subsidieregelingen en -voorwaarden

De aanbevelingen van de werkgroep Subsidieregelingen en -voorwaarden kunnen in hoofdzaak als volgt worden samengevat⁴⁰.

De werkgroep heeft zes thema's bestudeerd, te weten: 1) financiële prikkels, 2) subsidiëring op basis van prestaties, 3) open-eind-regelingen, 4) indicatiestelsels, 5) beleidsvrijheid, 6) reautoristatie van subsidieregelingen op basis van evaluatie.

Ten aanzien van financiële prikkels die in subsidieregelingen en -voorwaarden besloten liggen is onderscheid gemaakt tussen (a) de subsidiegrondslag, (b) de aanwezigheid van concurrentie onder de gesubsidieerde instellingen en (c) z.g. «externe prikkels».

Ten aanzien van de subsidiegrondslag heeft de werkgroep een aantal concrete aanbevelingen gedaan die erop gericht zijn bij vijf in de praktijk voorkomende subsidievormen de prikkels die positief uitwerken op doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de subsidiëring te versterken, de prikkels die daarop negatief uitwerken te mitigeren of te elimineren. De werkgroep acht subsidiëring op basis van een genormeerde bijdrage per prestatie/activiteit in combinatie met beheersing van het volume-element (door vaststelling van het maximum aantal gesubsidieerde eenheden) een verantwoorde vorm van budgettering en wenselijk vanuit het oogpunt van bestuurbaarheid en beheersbaarheid.

Voorts beveelt de werkgroep aan bij alle (overige) subsidievormen waarbij geen maximumgrens voor de uitgaven besloten ligt in de subsidiegrondslag (zoals bij subsidiëring van een exploitatietekort) over te gaan tot het introduceren van een dergelijke grens buiten de subsidiegrondslag om (eventueel door «budgettering» van de betrokken uitgaven). Met betrekking tot de toepassing van het concurrentieprincipe beveelt de werkgroep aan verdere mogelijkheden te verkennen. Met betrekking tot de toepassing van externe prikkels signaleert de werkgroep nog vele theoretische en praktische vragen en ziet zij vooralsnog weinig toepassingsmogelijkheden.

Met betrekking tot de toepassing van prestatiesubsidiëring in de gesubsidieerde sector beveelt de werkgroep aan dat nieuwe initiatieven worden ondernomen. De werkgroep ziet hier een taak voor de Minister van Financiën, onverlet de verantwoordelijkheid van de betrokken vak-Ministers.

Met betrekking tot open-eind-regelingen beveelt de werkgroep aan dat subsidies met een open-eind-karakter in beginsel worden vermeden en dat open-eind-regelingen in het geval van subsidies alleen worden toegepast indien dit volgt uit de aard van de gesubsidieerde voorziening in relatie

⁴⁰ Voor een uitgebreidere samenvatting zie deel II van dit samenvattende rapport.

met heldere en consequent toegepaste criteria. De werkgroep ziet hier een taak voor de Minister van Financiën, onverlet de verantwoordelijkheid van de betrokken vak-Ministers.

Met betrekking tot indicatiestelsels heeft de werkgroep aanbevelingen gedaan over de geschiktheid en vormgeving van mogelijke varianten. De werkgroep heeft onder meer geconcludeerd dat indicatiecriteria dienen te worden afgestemd op een centraal quoterings- c.q. budgetstelsel en dat wachtlijsten te allen tijde dienen te worden voorkomen onder meer door toepassing van herindicatie.

Ook beveelt de werkgroep aan dat ieder alternatief of complementair samenhangend voorzieningenstelsel slechts bereikt dient te kunnen worden via één normenstelsel, toegepast door één (gedeconcentreerde) instantie en gefinancierd dient te worden op dezelfde wijze als de andere voorzieningen(stelsels) die via dat normenstelsel bereikbaar zijn. Tevens heeft de werkgroep deze algemene aanbevelingen toegepast op een aantal concrete subsidieregelingen en hiervoor wijzigingsvoorstellen geformuleerd.

Met betrekking tot de beleidsvrijheid van het bestuur beveelt de werkgroep aan dat ervoor wordt gewaakt dat gegadigden recht verwerven op een voortdurende subsidiëring zonder dat daarvoor een geldige reden is. Tevens beveelt de werkgroep aan om in die regelingen waarin het bestuursorgaan dat over de toepassing beslist een grote beleidsvrijheid wordt gelaten, een maximumbedrag op te nemen. Voorts beveelt de werkgroep aan om als uitgangspunt voor de verhouding tussen overheidslichamen bij de uitvoering van subsidieregelingen te hanteren dat financiële verantwoordelijkheid en beleidsbevoegdheden in beginsel in één hand dienen te liggen («Wie betaalt, bepaalt»).

Met betrekking tot reautorisatie van subsidieregelingen op basis van evaluatie beveelt de werkgroep tenslotte aan dat op basis van de door de werkgroep geformuleerde uitgangspunten een onderzoek wordt ingesteld naar de mogelijkheid om in een aantal concrete subsidieregelingen een reautorisatiebepaling, met daaraan gekoppeld een evaluatieverplichting, in te bouwen.

6. Micro-economische aspecten

6.1. De aard van de beleidsvarianten

Zoals in par. 2.1 is vermeld kunnen de beleidsvarianten die in heroverwegingsonderzoeken worden ontwikkeld het karakter hebben van:

1. een meer doeltreffende of doelmatige opzet van het beleid;
2. een betere inrichting van het mechanisme van allocatie of distributie van de betrokken voorzieningen;
3. een verlaging van het voorzieningenniveau.

Het is van belang om, zoals ook in de samenvattende rapporten van de voorgaande heroverwegingsronden is geschied, een beeld te geven van de bereikte resultaten onder het gezichtspunt van deze indeling. Daarbij zullen ook de opgestelde aanbevelingen betrokken moeten worden. Deze leiden weliswaar niet tot gekwantificeerde besparingen maar in sommige gevallen wel tot veranderingen in het beleid, die in één van de genoemde categorieën vallen.

Ter toelichting op het hierna volgende overzicht, kan nog het volgende worden opgemerkt over de gebezigde interpretatie van de centrale begrippen.

Van een verbetering van de doeltreffendheid van het beleid is sprake wanneer de doelstellingen van het beleid beter worden gerealiseerd of negatieve neveneffecten beter worden bestreden bij gelijkblijvende inzet van middelen.

Van een verbetering van de doelmatigheid is sprake wanneer het beleid met een geringere inzet van middelen wordt gevoerd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd en zonder dat de negatieve neveneffecten toenemen.

Van een verbetering van het mechanisme van allocatie of distributie is sprake wanneer de verstrekking van de voorzieningen waarop het beleid betrekking heeft meer wordt afgestemd op de behoeften van de gebruikers door een verandering van de wijze waarop over de aard en omvang van de voorzieningen beslist wordt. Hierbij kan niet a priori worden aangegeven of dit zal resulteren in een verlaging of verhoging van het voorzieningenniveau. Dit hangt af van de wijze waarop het aangepaste beslissingsmechanisme uitwerkt. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen toepassing van de profijtgedachte, privatisering, decentralisering en deregulering. Bij toepassing van de profijtgedachte wordt de impliciete kostprijssubsidie die op vele van overheidswege of vanwege gesubsidieerde instellingen verstrekte voorzieningen wordt gegeven, verminderd of afgeschaft of worden kostprijsverlagende subsidies aan productie- of consumptiehuishoudingen⁴¹ in de marktsector verminderd of afgeschaft. Bij privatisering wordt de beslissing over de aard en omvang van de voorziening in principe⁴² onttrokken aan het budgetmechanisme en gelegd bij een zelfstandige voor de markt producerende instelling. Dit kan een particuliere onderneming zijn, maar ook een tussenvorm zoals een overheids-NV of een staatsbedrijf. Daarnaast is van privatisering sprake wanneer de beslissing over de finale voorziening weliswaar beheerst blijft door het budgetmechanisme maar beslissingen over intermediaire producten en de voortbrenging daarvan (inzet van productiefactoren en techniek) worden overgedragen aan zelfstandige instellingen («uitbesteding»). Bij decentralisatie wordt de beslissing over de aard en omvang van een voorziening gelegd bij een lager territoriaal overheidslichaam (provincies of gemeenten) en worden de middelen van deze lichamen (feitelijk of potentieel) verhoogd door verhoging van algemene⁴³ of specifieke uitkeringen of door vergroting van het eigen belastinggebied. Bij deregulering wordt het prijsmechanisme versterkt doordat het Rijk afziet van het verplicht stellen of verbieden van het gebruik van bepaalde voorzieningen door huishoudingen in de marktsector of door de lagere overheden⁴⁴ of afziet van het vaststellen van minimum- of maximumprijzen, dan wel de betrokken wettelijke voorschriften vereenvoudigt of stroomlijnt.

In de categorie verlaging van het voorzieningenniveau vallen ten slotte alle beleidsvarianten en aanbevelingen die leiden tot een verminderde realisering van de beleidsdoelstellingen.

Het onderscheid tussen de verschillende categorieën is niet altijd even scherp. Met name de grens tussen doelmatigheidsverbetering en verlaging van het voorzieningenniveau is soms voor discussie vatbaar. In de meeste gevallen is er echter weinig verschil van mening mogelijk⁴⁵.

Wat betreft de budgettaire effecten van de verschillende soorten beleidsvarianten kan nog het volgende worden vermeld.

Doeltreffendheidsvarianten leiden tot een herschikking van middelen, maar zijn budgettair neutraal. Doelmatigheidsvarianten leiden over het algemeen tot vermindering van de uitgaven.

Toepassing van de profijtgedachte leidt primair tot verhoging van de niet-belastingmiddelen of verlaging van kostprijsverlagende subsidies. Daarnaast kan verlaging van de uitgaven optreden indien de betrokken voorzieningen in verminderde mate worden gebruikt. Privatisering in de vorm van volledige afstoting leidt in principe tot verlaging van de rijksuitgaven. Privatisering in de vorm van uitbesteding is budgettair neutraal behoudens dat besparingen kunnen optreden doordat de marktsector de betrokken voorzieningen of intermediaire producten met grotere efficiëntie produceert. Decentralisatie is in principe budgettair neutraal. Wanneer de financiering van de gedecentraliseerde voorzieningen plaatsvindt uit tarieven of uit de eigen belastingmiddelen van de lagere overheid treedt een verlaging van de rijksuitgaven op⁴⁶. Daarnaast kan een verlaging van algemene of specifieke uitkeringen optreden, indien van de voorziening in mindere mate gebruik wordt gemaakt, dan wel doordat de lagere overheid de voorziening met grotere efficiëntie produceert. Deregulering levert voor

⁴¹ Een kostprijsverlagende subsidie aan een consumptiehuishouding in de marktsector is een z.g. «gebonden inkomensoverdracht» (bij voorbeeld: huursubsidie).

⁴² Denkbaar is ook dat de overheid toch nog (gedeeltelijk) controle houdt door gelijktijdige regulering van de geprivatiseerde instelling.

⁴³ Gedoeld wordt op de algemene uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds.

⁴⁴ De heroverwegingswerkgroep die het rapport Regulering en Deregulering heeft opgesteld heeft «regulering» op zodanige wijze gedefinieerd dat dit begrip alleen betrekking heeft op huishoudingen in de marktsector. Hier wordt het begrip ook op de lagere overheid van toepassing geacht.

⁴⁵ In het hierna volgende overzicht is er hoofdzakelijk discussie mogelijk over de indeling van de varianten van het rapport *Beroepsprocedures*. De indeling is gemaakt in het licht van de beschouwingen in het rapport over de voor- en nadelen (deelrapport 51, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister-President dd. 20 maart 1984).

⁴⁶ Wanneer de financiering plaats vindt uit algemene of specifieke uitkeringen staat tegenover verlaging van de Rijksuitgaven een even grote verhoging (in het geval van de algemene uitkering: van de uitgaven van het Gemeente- en Provinciefonds).

de overheid alleen besparingen op terzake van de kosten van handhaving en uitvoering. Deregulering van voorzieningen van de lagere overheid kan daarnaast besparingen opleveren in de sfeer van algemene of specifieke uitkeringen (voorzover de betrokken voorzieningen op die wijze worden gefinancierd).

6.2. Overzicht van de aard van de beleidsvarianten en aanbevelingen

De ontwikkelde beleidsvarianten kunnen op grond van de onder 6.1 weergegeven en toegelichte criteria als volgt worden ingedeeld.

Tabel 5. Aard der beleidsvarianten

| Beleidsvarianten | Besparingen in 1988 (in miljoenen) | | | | | | |
|--|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------|----------------------|-------------------|
| | doelmatigheid | profijtgedachte | privatisering | decentralisatie | deregulering | voorzieningen niveau | totaal |
| 50. Planprocedures | | | | | | | |
| 1. Stroomlijning van financiering en planning | — | — | — | — | PM ¹ | — | PM |
| 2. Vereenvoudiging planprocedures | — | — | — | — | PM ¹ | — | PM |
| 3. Afstemming met beleidsvoering lagere overheden | — | — | — | — | PM ¹ | — | PM |
| 4. Gedifferentieerd bestuurlijk beleid | — | — | — | — | PM ¹ | — | PM |
| 5. Samenvoeging planprocedures | — | — | — | — | PM ¹ | — | PM |
| 51. Beroepsprocedures | | | | | | | |
| 1. Vereenvoudiging voorprocedures | 2,6 + PM | — | — | — | — | — | 2,6 + PM |
| 2. Cassatie bij C.R.v.B. | — | — | — | — | — | PM | PM |
| 3. Proceskostenveroordeling | — | 0,6 + PM | — | — | — | — | 0,6 + PM |
| 4. Vereenvoudiging AROB-rechtspraak | 1,5 | — | — | — | — | — | 1,5 |
| 5. Afdoening bij beschikking | 0,2 | — | — | — | — | — | 0,2 |
| 6. Beperking Kroonberoep | — | — | — | — | — | 9,2 | 9,2 |
| 7. Overdracht rechtsmacht naar raden van beroep | 0,1 | — | — | — | — | — | 0,1 |
| 52. Centrale Diensten | | | | | | | |
| 1. Beleidsvar. FEZ-functie | 7,7 | — | 0,2 | — | — | 7,7 | 15,6 |
| 2. Beleidsvar. Acc.-functie | 7,9 | PM | 0,4 + PM | — | — | 2,8 | 11,1 + PM |
| 3. Beleidsvar. Pers.-functie | 6,9 | — | PM | — | — | 6,8 | 13,7 + PM |
| 4. Beleidsvar. functie Wetgeving en juridische zaken | 3,0 | PM | PM | — | — | 3,5 | 6,5 + PM |
| 5. Beleidsvar. functie Algemene zaken | 8,1 | — | 4,1 | — | — | 8,0 | 20,2 |
| 58. Voorlichting² | | | | | | | |
| 1. Maatregelen in het kader van de -2%-operatie | PM ³ | — | — | — | — | PM ³ | 4,5 |
| 2. Maatregelen in de niet-personele sfeer | 10,5 + PM | 0,9 | — | — | — | 6,2 | 17,6 |
| Totaal | 48 + PM | 1,5 + PM | 4,7 + PM | — | PM¹ | 43,7 | 103,4 + PM |

¹ Het gaat hierbij uitsluitend om de lagere kosten van de Rijksoverheid ten behoeve van de uitvoering en handhaving van de planprocedures. De werkgroep heeft zich niet bezig gehouden met de vraag aan wie de besparing op de reguleringskosten ten laste van lagere overheden, ten goede dient te komen (zie par. 4.1).

² De beleidsvarianten van de werkgroep Voorlichting zijn hier in twee groepen samengenomen. Voor een uitsplitsing zie de samenvatting van het rapport in deel II van dit samenvattend rapport.

³ De verdeling van de besparingen voortvloeiend uit de 2%-operatie over de categorieën Doelmatigheid en Voorzieningen-niveau was ten tijde van de voltooiing van dit rapport nog niet bekend.

⁴⁷ De werkgroepen Beroepsprocedures en Centrale Diensten hebben geen aanbevelingen in de hier bedoelde zin gedaan. De (in par. 4.2 vermelde) aanbevelingen van de werkgroep Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen hebben betrekking op vervolgcactiviteiten en kunnen hier buiten beschouwing blijven. De door deze werkgroep ontwikkelde beleidsmatige alternatieven zijn in dit samenvattende rapport aangemerkt als «beleidsvarianten» en reeds opgenomen in tabel 5.

Voor wat betreft de aanbevelingen die niet het karakter hebben van beleidsvarianten kan het volgende beeld worden geschetst⁴⁷.

De aanbevelingen van de werkgroep Voorlichting leggen sterk de nadruk op toepassing van de profijtgedachte: bij openbaarheidsvoorlichting, promotionele voorlichting, voorlichting als dienstverlening, voorlichting als public-relations, alsmede interne voorlichting en documentatie-assistentie ten behoeve van personen en instellingen buiten het eigen departement.

Daarnaast is een aantal aanbevelingen geformuleerd die leiden tot grotere doeltreffendheid en doelmatigheid: geen automatismen bij openbaarheidsvoorlichting, nadruk op voorlichting als goedkoop beleidsinstrument, public-relations-voorlichting richten op de maatschappij en niet op individuen, betere organisatie van de voorlichtingsfunctie, meer gerichte verspreiding van intern voorlichtingsmateriaal, strengere selectie bij (actieve) interne verspreiding van documentatiemateriaal.

De werkgroep Kasbeheer heeft een groot aantal beleidsmatige aanbevelingen gedaan. Deze liggen voor het overgrote deel in de sfeer van de doelmatigheid. Enkele maatregelen die door deze werkgroep zijn aanbevolen, kunnen worden aangemerkt als toepassing van de profijtgedachte. Dit betreft de aanbevelingen strekkend tot grotere marktconformiteit bij kas- en leningfaciliteiten en bij garanties.

De aanbevelingen van de werkgroepen Verbetering van de Bedrijfsvoering bij de overheid en Automatisering in relatie tot de personeelsomvang liggen alle in de sfeer van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

De werkgroep Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven heeft de aanbeveling gedaan om voorstellen te doen ontwikkelen tot vereenvoudiging en beperking van het steuninstrumentarium van de departementen en beperking van het steuninstrumentarium van de departementen van Landbouw en Visserij en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze voorstellen zijn gericht op toepassing van de profijtgedachte.⁴⁸

De aanbevelingen van de werkgroep Subsidieregelingen en -voorwaarden zijn in hoofdzaak gericht op grotere doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidie-uitgaven. Daarnaast heeft de werkgroep een aantal voorstellen gedaan tot verdergaande toepassing van de gedachte van de prestatiesubsidiëring. Prestatiesubsidiëring kan gepaard gaan met versterkte toepassing van de profijtgedachte doordat voor de gesubsidieerde instelling een grotere prikkel ontstaat tot verwerving van eigen inkomsten.

Het beeld dat uit dit overzicht van de aard van de beleidsvarianten en aanbevelingen naar voren komt is dat in de derde ronde van de heroverwegingsprocedure een sterk accent heeft gelegen op beleidsalternatieven gericht op een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. In beperkte mate zijn alternatieven ontwikkeld gericht op toepassing van de profijtgedachte. De werkgroep Planprocedures heeft beleidsvarianten ontwikkeld die het karakter hebben van deregulering. Beleidsvarianten of aanbevelingen gericht op privatisering, decentralisatie of verlaging van voorzieningenniveaus zijn vrijwel niet opgesteld, hetgeen mede verband houdt met de aard van de heroverwogen onderwerpen.

6.3. *Relatie tot de specifieke operaties*

Bij de uitvoering van de onderzoeken in de derde ronde hebben zich enkele malen problemen voorgedaan doordat gelijktijdig een te groot beroep moest worden gedaan op medewerking van departementale afdelingen ten behoeve van de verschillende z.g. «grote operaties»: Privatisering, Deregulering, Decentralisatie, de 2%-operatie, het project Reorganisatie Rijksdienst en de heroverweging. Ook is wellicht de indruk ontstaan dat de doelstellingen van deze operaties elkaar overlappen en dat soms dubbel werk moest worden gedaan⁴⁹. Ofschoon de heroverwegingsprocedure door zijn – hieronder toe te lichten – specifieke karakter in dit opzicht waarschijnlijk het minst tot problemen aanleiding behoeft te geven, lijkt het toch van belang in dit samenvattende rapport enkele opmerkingen te maken over de samenhang tussen deze operaties voorzover de heroverweging daarbij betrokken is.

In de eerste plaats verdient het de aandacht dat de heroverwegingsprocedure in zijn huidige vorm weliswaar betrekkelijk kort geleden is opgezet, maar dat het hierbij toch niet gaat om een in beginsel tijdelijke activiteit⁵⁰. Beleidsonderzoek ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding is permanent noodzakelijk. Het begrotingsproces heeft naar zijn aard in belangrijke mate betrekking op marginale beleidswijzigingen. Teneinde mogelijkheden te

⁴⁸ Het gaat hierbij om een financieel instrumentarium. Beperking van dit instrumentarium leidt tot verlaging van kostprijsverlagende subsidies. Overeenkomstig de terminologie van het Heroverwegingsrapport Regulering en Deregulering worden dergelijke beleidswijzigingen hier niet als deregulering aangemerkt («Regulering» heeft volgens die terminologie betrekking op ge- en verbodsbepalingen, niet op financiële regelingen; de «Commissie-Geelhoed» hanteert een ruimer reguleringsbegrip).

⁴⁹ Inmiddels wordt, met name in het verband van het voorzittersoverleg van de betrokken begeleidingscommissies aandacht gegeven aan eventuele coördinatieproblemen die in dit verband zouden kunnen bestaan.

⁵⁰ Het woord «operatie» is uit dien hoofde minder toepasselijk op de heroverwegingsprocedure.

scheppen om op een verantwoorde wijze tot meer fundamentele ingrepen in het uitgavenpatroon te komen zijn speciale voorzieningen noodzakelijk (welke soms worden aangeduid als het «tweede begrotings-circuit»). Hiervoor zijn sinds de tweede wereldoorlog allerlei modaliteiten beproefd. De heroverwegingsprocedure is daarvan de meest recente.

In de tweede plaats verdient het de aandacht dat heroverwegingsonderzoeken niet worden gebaseerd op een politiek besluit om een bepaalde beleidswijziging door te voeren en in verband daarmee ook niet resulteren in beleidsvoorstellen.

Het gaat bij heroverwegingsonderzoeken veeleer om de verkenning van de voor- en nadelen verbonden aan mogelijke beleidsvarianten. Hier ligt een wezenlijk onderscheid met alle genoemde z.g. grote operaties, die zijn gebaseerd op een politiek principe-besluit om een bepaald beleid tot ontwikkeling te brengen.

Ten slotte is het van belang dat bepaalde beleidsvarianten die de heroverweging oplevert en in het verleden heeft opgeleverd specifiek van belang zijn voor de huidige grote operaties. Het gaat hierbij met name om de privatiserings-, deregulerings- en decentralisatievarianten⁵¹. Daarnaast kunnen alle beleidsvarianten die besparingen opleveren in de personele sfeer van belang zijn voor de 2%-operatie. Dit is uiteraard geen toeval. Met name de privatiserings- en de dereguleringsoperatie zijn rechtstreeks voortgekomen uit resultaten van heroverwegingsonderzoeken. De heroverwegingsprocedure gaat voort met het opleveren van deze typen beleidsvarianten ook nadat in de beleidsuitvoerende sfeer op basis van politieke besluiten specifieke werkgroepen op deze terreinen zijn opgericht.

⁵¹ «Privatisering» en «Deregulering» zijn in voorgaande ronden aan de orde geweest als heroverwegingsonderwerp. Het politieke basisbesluit om een Privatiseringsbeleid c.q. een Dereguleringsbeleid te gaan voeren dateert echter van na de respectievelijke heroverwegingsonderzoeken.

KASBEHEER CENTRALE OVERHEID

Samenvatting – deelrapport 49

1. Inleiding

Het rapport richt zich op de mogelijkheden die leiden tot een efficiënter kasbeheer bij de centrale overheid.

Onder een efficiënt kasbeheer wordt verstaan het beheer van de kas op een zodanige wijze, dat de daaraan verbonden kosten – en eventueel ook de inkomstenderving – in vergelijking met die van andere beheersmethodieken het geringst zijn. Randvoorwaarde daarbij is, dat het Rijk te allen tijde aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen.

Aangezien het begrip «kas» conform de opdracht breed dient te worden opgevat, is een minimalisatie van de kosten ook na te streven bij de «near-liquidities». Hieronder worden verstaan de kas- en leningsfaciliteiten, die derden bij de Staat hebben. De kosten die daaraan verbonden zijn, doen zich voor in de vorm van een derving van inkomsten als gevolg van onbedoelde niet-marktconforme rentevergoedingen.

De kosten¹ van het kasbeheer zijn:

1. rentekosten door:
 - a. het aanhouden van saldi buiten DNB;
 - b. het onzekere en niet synchrone verloop van de inkomsten en uitgaven;
 - c. uitgaven, die de Rijkskas verlaten en daarin in een herkenbare vorm terugvloeien als middelen, dan wel kunnen worden gecompenseerd met middelen (loopings);
 - d. tijdelijke derving van inkomsten (door te late inning).
2. apparaatskosten (dat wil zeggen administratie- en organisatiekosten);
3. derving van inkomsten als gevolg van onbedoelde niet-marktconforme rentevergoedingen op door het Rijk verstrekte kas- en leningsfaciliteiten;
4. overige kosten, zoals renteclaims, boetes, vervallen betalingskorting, bankkosten en rentekosten met name ten gevolge van de verwerkingstijd van betaalopdrachten.

Voorop staat de beheersbaarheid van zowel de kassaldi als -patronen. In dat kader kent het rapport 6 hoofdthema's te weten:

1. kassaldi;
2. verschuivingen binnen het totale kaspatroon;
3. de ramingen terzake van omvang en tijdstip van de kasstromen;
4. de administratieve en organisatorische ondersteuning;
5. marktconformiteit bij kas- en leningsfaciliteiten;
6. betalingsgedrag van de overheid.

Daarnaast is – conform de heroverwegingsopdracht – aandacht geschonken aan de marktconformiteit van garanties.

Het onderzoek naar een efficiënter kasbeheer komt in hoofdzaak neer op het zoeken naar wegen om bij een gegeven totale omvang van het in- en uitgaande betalingsverkeer en van de financieringstransacties in een bepaalde periode (i.c. een dienstjaar) middelen vrij te maken, zodat kan worden volstaan met een geringere voorraad aan kassaldi. Zo monden de hoofdlijnen van het rapport: centralisatie van kassaldi, stroomlijning van de rekeningenstructuur, vermindering van loopings, verbetering van de informatievoorziening over het betalingsverkeer, het toepassen van meer geavanceerde overboekingsmethoden (waardoor het mogelijk is het betalingsverkeer te versnellen) alsmede vertraging in betalingen en versneling van de inning uit in een dergelijke besparing op kassaldi². Daarnaast is

¹ Deze kosten zijn niet in budgettaire termen in de zin van aanwijsbare begrotingsposten aan te duiden.

² Het budgettaire voordeel ligt hier vooral bij een verminderde behoefte aan financieringsmiddelen hetgeen lagere rentelasten met zich mee brengt.

van belang zodra het kasbeheer wordt opgevat in een brede zin (waarbij de directe budgettaire consequenties een relatief zwaarder accent krijgen) dat grotere marktconformiteit wordt gerealiseerd. Bestaande impliciete subsidies bij kas en leningsfaciliteiten respectievelijk bij garanties kunnen dan (ten dele) vervallen.

Hieronder volgt een thema-gewijze behandeling, waarbij steeds een korte samenvatting van de hoofdtekst wordt gegeven, gevolgd door de desbetreffende aanbevelingen. Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat een aantal van de aanbevelingen kan leiden tot aanpassing van de bestaande regelgeving, zoals de Beschikking Kasbeheer en de Beschikking C.A.F.E.Z., die beide gebaseerd zijn op de Comptabiliteitswet 1976.

2. Kassaldi

Bij de kassaldi doet zich het probleem van voorraadoptimalisatie voor. Een te hoge voorraad brengt onnodig veel rentekosten met zich mee terwijl anderzijds een te laag saldo de voortgang van het betalingsverkeer in gevaar brengt.

De rentekosten zijn het gevolg van financieringstransacties. Daarbij is een tweedeling aan te brengen.

Ten eerste de transacties op de kapitaalmarkt ter dekking van het financieringstekort. Getracht wordt deze zoveel mogelijk af te stemmen op de feitelijke ontwikkeling van het tekort binnen het jaar. Ten tweede zijn er de transacties waarmee tijdelijke liquiditeitstekorten worden opgevangen.

Hangend onder de centrale schatkistrekening bij DNB ontvouwt zich een paraplu van decentraal aangehouden rekeningen. Zij concentreren zich voornamelijk in het postgirocircuit, waar op ca. 1500 rekeningen ca. f 560 mln. uitstaat. Wanneer dit bedrag terugvloeit naar de schatkist, kan in principe het beroep op de kapitaalmarkt eenmalig met een overeenkomstig bedrag verminderden. Bij een rekenrente van 10% (gemiddelde rentevoet van staatsleningen in 1982) levert dit een permanente rentebesparing op van maximaal f 56 mln.

Met het oog hierop stelt de werkgroep voor:

1. Een nader onderzoek in te stellen naar de bestaande regeling waarbij de betaalinstantie (PCGD) het aanhouden van tegoeden ziet als een compensatie voor de niet in rekening te brengen diensten. Bij dit onderzoek zouden onder meer de kosten van dienstverlening van het bankwezen moeten worden betrokken.

2. Introductie van de zgn. concernrekeningfaciliteit bij de P.C.G.D. voor de gehele rijksoverheid. Op korte termijn kan begonnen worden met een nadere uitwerking van de opzet hiervan.

3. Zou een dergelijke faciliteit (vooralsnog) niet realiseerbaar blijken te zijn dan ware een vermindering van saldi na te streven die kan worden bereikt door:

De bevoorschotting zoveel mogelijk dagelijks af te stemmen op de feitelijke liquiditeitbehoefte van de comptabele.

Voorzover een verfijning van de bevoorschotting doelmatig is dient dit zoveel mogelijk te geschieden m.b.v. overschrijvingen in één dag via een reeds bestaande faciliteit in de vorm van de zogenaamde spoedkring.

4. Directe bevoorschotting van comptabelen vanuit de centrale schatkistrekening. Dit biedt de mogelijkheid dat de saldi op tussenliggende rekeningen worden geminimaliseerd en de schatkistrekening op een later tijdstip belast wordt.

5. Het instellen van een onderzoek naar de (on)doelmatigheid van het gebruik van het grote aantal post- en bankrekeningen.

6. Het realiseren van versnelde uitvoering van betalingen door gebruik te maken van datatransmissie met behulp van magneetbanden. Nader onderzoek is gewenst met betrekking tot directe datacommunicatie.

7. Een nader onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om uitbreiding te geven aan de kassiersfunctie, die DNB voor het Rijk heeft.

Met betrekking tot de «Kassaldi en betaalprocedures buitenland» beveelt de werkgroep aan:

8. Koersrisico's van EMS-valuta's (excl. de D-Mark) en van zwevende valuta's bij voorkeur af te dekken bij respectievelijk het commerciële bankwezen en de Nederlandsche Bank, teneinde een onvoorzien beroep op 's Rijks schatkist te vermijden.

9. Een betere afstemming te stimuleren tussen vervaldata van termijnaf-faires en de betaaldata aan leveranciers.

10. Het instellen van een onderzoek naar de mogelijkheid om DNB in te schakelen bij de geldvoorziening van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland.

3. Verschuivingen binnen het totale kaspatroon

De werkgroep heeft een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden om tot verschuiving binnen het gehele kaspatroon te komen. Een en ander is van belang gezien de onevenwichtige spreiding binnen het jaar van de rijksinkomsten en -uitgaven, waarbij met name de belastinginkomsten en de aardgasbaten in de tweede helft in het jaar binnenkomen. Een meer evenwichtige spreiding maakt het aanhouden van geringere voorraden kasmiddelen mogelijk. Dit drukt de rentekosten.

Gebleken is, dat zich rond 's Rijks schatkist verschillende loopings voordoen. Dit zijn uitgaven die in herkenbare vorm als middelen in 's Rijks schatkist terugkeren dan wel kunnen worden gecompenseerd met middelen. Er bestaat dus een kasstroomverkeer, dat nadelig is voor het kasbeheer van de centrale overheid. Het saldo van de centrale rekening wordt er namelijk onnodig door belast. Een doelmatige boekhoudkundige verrekening kan dit circuit opheffen.

De werkgroep heeft zich afgevraagd of een gewenste verschuiving wat betreft de uitgaven is te stimuleren met de introductie van een zelfregulerend systeem van boeten en prikkels. Zij acht dit echter niet wenselijk met name vanwege de negatieve invloed, die er van uitgaat op het realiteitsgehalte van de ramingen.

De werkgroep beveelt met betrekking tot het onderhavige aan:

1. Te komen tot een evenwichtige spreiding van inkomsten en uitgaven.

Het naar voren halen van inkomsten en het uitstellen van uitgaven moet daarbij niet worden uitgesloten. De specifieke mate waarin dit is te realiseren teneinde uit een oogpunt van kasbeheer een zo optimaal mogelijk kaspatroon te bewerkstelligen zal onderwerp van nader onderzoek moeten zijn.

Om een meer gespreid kaspatroon ook in de toekomst te behouden, zullen bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij verandering van bestaand beleid voor zover daarbij sprake kan zijn van toekomstige consequenties in de kassfeer overwegingen van kasbeheer betrokken moeten worden.

2. Overwegingen van kasbeheer te betrekken bij het ontwerpen van de nieuwe invorderingswet, alsmede bij de herziening van de accijnswetgeving.

3. De bestaande aanslagregeling van de Vpb en IB alsmede de afdrachttermijn van OB en LB zodanig aan te passen, dat het «pay as you go»-beginsel daarin meer dan tot nu toe tot uitdrukking komt.

4. De data van de op te leggen aanslagen IB en Vpb te spreiden over de laatste weken van de maand.

5. De tolerantietermijn bij belastingbetalingen van acht tot vijf dagen terug te brengen.

6. Het «pay as you go»-principe toe te passen bij de aardgasafdrachten.

7. Een tussentijdse winstuitkering van DNB, bij voorkeur in januari, tot stand te brengen.

8. Een onderzoek in te stellen naar de wenselijkheid van de spreiding in de betaling van zowel de vakantie- als de interimuitkering

9. De bevoorschotting, voor zover het projecten betreft, zoveel mogelijk aan te sluiten bij de voortgang ervan. De overige bevoorschottingen behoren afgestemd te zijn op de actuele liquiditeitsbehoefte van de begunstigde. Voorzover er sprake is van voorfinanciering dient renteverrekening plaats te vinden (voorzover van toepassing dienen de betaaldata in de overeenkomsten te worden opgenomen).

10. De te vergoeden rente op de voorfinanciering leningen woningwet te koppelen aan de geldmarktrente³.

11. Een onderzoek te verrichten naar de compensatiemogelijkheden van schulden en vorderingen van natuurlijke en rechtspersonen ten aanzien van de overheid.

12. Signalering aan de belastingdienst terzake van te verstrekken bedrijfssteun.

13. De kasstroomlooping m.b.t. de O.B. in geval van invoer door de centrale overheid zelf te elimineren.

14. De bevoorschotting van salariskosten in de vorm van normbedragen bij gelegenheid te verlaten t.g.v. een bevoorschotting o.b.v. individuele salarisbetalingen, zodat de loonbelastingcomponent kan worden geëlimineerd.

15. Voorzover schoolbesturen in het zgn. CASO-systeem zijn opgenomen, de onderwijssalarissen te betalen onder interne verrekening van de afdracht aan de belastingdienst. Het verdient in die situatie aanbeveling alle scholen onder het CASO-systeem te brengen.

4. De ramingen

Ook bij een min of meer evenwichtige spreiding van het kaspatroon over de maanden van het jaar blijft er behoefte aan zo nauwkeurig mogelijke informatie bestaan over tijdstip en omvang van de belangrijke kasstromen.

Als die informatie ontbreekt of onvoldoende is, moet bij het schatkistbeheer rekening worden gehouden met onvoorziene saldofluctuaties. Zo bedroeg de standaardafwijking van de maandelijkse ramingsfout van het financieringssaldo gedurende de periode maart 1982 t/m juni 1983 ruim f 500 mln. Hetgeen wijst op de noodzaak een buffer in het saldo aan te houden. Een en ander heeft met name consequenties voor de besluitvorming aangaande de korte termijnfinanciering. Door het onzekere saldooverloop zullen in voorkomende situaties veelal meer gelden worden aangetrokken dan – achteraf gebleken – strikt noodzakelijk was geweest.

De werkgroep beveelt met betrekking tot de ramingen in het algemeen aan:

1. Het hanteren van zoveel mogelijk geactualiseerde ramingen. Majeureveranderingen die tussentijds optreden moeten dan ook vroegtijdig worden doorgegeven aan de beheerder van 's Rijks Kas. Dit vereist een adequate infrastructuur voor de berichtgeving.

Voorts beveelt de werkgroep in het bijzonder aan:

2. Een dagelijkse berichtgeving omtrent het te incasseren bedrag aan belastingen via de prima-bankcheques;

3. Verplichte informatie vooraf door derden over voorgenomen mutaties in de rekening-courantverhoudingen tussen de Staat en deze derden;

4. Een tijdige informatievervalsing m.b.t. de voortgang van projecten waarvoor op declaratiebasis betalingen worden verricht;

5. Het zoveel mogelijk vastleggen van tijdstippen van declaraties. In geval van wezenlijke overschrijding kan in overleg met de declarant en nieuwe betaaldatum worden overeengekomen die uit hoofde van het kasbeheer voordelig is; in dit kader dient het verlenen van voorschotten aan derden ter overbrugging van de periode, waarin door deze derden contractueel gezien gedeclareerd zou moeten worden, sterk te worden teruggebracht.

6. De communicatie tussen de beleidsafdelingen en de opstellers van de ramingen te verbeteren.

7. Een actuele berichtgeving omtrent politieke besluiten die kunnen resulteren in (aanzienlijke) kasgevolgen;

8. Een actuele berichtgeving door D.N.B. omtrent de feitelijke ontwikkeling van het schatkistsaldo binnen de dag.

9. Het instellen van een onderzoek naar de mogelijkheden van een meer realistische methodiek voor de korte termijnramingen van de belastingontvangsten.

³ Volgens enkele leden:

2.10.1. Een nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid om de te vergoeden rente op de voorfinanciering leningen woningwet te koppelen aan de geldmarktrente.

5. Administratieve en organisatorische ondersteuning

Het huidige kader, waarin het kasbeheer van de centrale overheid zich afspeelt draagt ondanks reeds bestaande geautomatiseerde systemen nog sporen van het «papieren» tijdperk.

Het is nodig dat overwegingen van kasbeheer in de (geautomatiseerde) informatievoorzieningsplannen worden opgenomen. Nog afgezien van arbeidsbesparing op uitvoerend niveau zullen besparingen optreden vanwege het niet oplopen van claims en boetes en het realiseren van betalingskortingen.

De omvang van het betalingsverkeer van het Rijk en de invloed van dit betalingsverkeer op de economie maakt dat het beheer over het betalingsverkeer moet worden verbeterd. Centraal overzicht is daarvoor noodzakelijk. De automatische informatieverwerking schept hiertoe de mogelijkheden.

De werkgroep beveelt aan⁴:

1. Een centralisatie van het betalingsverkeer voor zover dit althans bedragen groter dan f 10 mln. betreft. Uitbreiding van de elektronische datatransmissie daarbij is wenselijk.

2. Overwegingen van kasbeheer bij de vaststelling van de betaaldata van magneetbanden, die via het RCC worden aangeleverd, prioriteit te geven boven de planning van het RCC.

3. De centrale kassiersfunctie van Financiën te versterken door deze in een op te bouwen netwerk voor de financiële informatievoorziening op te nemen, zodat een flexibel kasbeheer mogelijk wordt en onnodige rentekosten door additionele financieringstransacties t.g.v. een slechte afstemming binnen het totale kaspatroon van de centrale overheid kunnen worden vermeden en saldi buiten de schatkist kunnen worden geëlimineerd.

4. De noodzakelijke wijzigingen in de informatievoorziening en de daarmee verband houdende organisatorische aanpassingen op te nemen in het te ontwikkelen interdepartementale financiële informatievoorzienings-(FIV)plan, daarbij zoveel mogelijk aansluitend op bestaande initiatieven.

6. Kas- en leningsfaciliteiten (marktconformiteit)

Gebleken is, dat de rentevergoeding over in de Schatkist afgestorte en opgenomen gelden – via de rekening-courantverhoudingen door derden – niet altijd marktconform is. In bepaalde gevallen kan dit tot rente-arbitrage leiden.

Mede ter verkrijging van meer marktconformiteit en ten behoeve van een grotere voorspelbaarheid van de fluctuering in de rekeningen-courant worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid om de door de belastingdienst geïnde sociale premies direct uit te betalen aan de sociale verzekeringsfondsen.

2. Een eventueel beroep van de sociale verzekeringsfondsen op de Schatkist op grond van bestaande liquiditeitsvoorschotregelingen in het vervolg tijdig kenbaar te maken terwijl dit beroep – met het oog op het flexibel kasbeheer en mede gelet op de mogelijkheden ter dekking van het tekort op de geldmarkt – slechts in onderling overleg is te effectueren. Tevens behoren de nu nog renteloze voorschotten rentedragend te zijn, waarbij het tarief aan de geldmarktrente is gerelateerd.

3. Het tekort van het IOF, waarvan de omvang en tijdsduur min of meer vaststaat, af te dekken met een langlopende lening op een moment van een gunstige (= relatief lage) rentestand. Mocht dit laatste niet haalbaar blijken, dan verdient het aanbeveling de in rekening te brengen rente over opgenomen IOF gelden te koppelen aan het zgn. call-tarief.

Tevens moet het mogelijk zijn een ondergrens aan te brengen bij de vaststelling van het tarief. Ook hier is een beroep op de regeling – met het oog op een flexibel kasbeheer en mede gelet op de mogelijkheden ter dekking van het tekort op de geldmarkt – in onderling overleg te effectueren.

⁴ Enkele leden bevelen eveneens aan:

Het instellen van een onderzoek naar het weglaten van gemeenten als schakel in het kasverkeer tussen de centrale overheid en de toegelaten instellingen bij de financiering van de woningwetbouw.

4. Het betalingsverkeer ten behoeve van het A.B.P. te centraliseren teneinde op korte termijn tot een verbeterde informatievoorziening ten behoeve van het kasbeheer te komen. Tevens verdient het aanbeveling de financiële relatie met het Fonds nader te onderzoeken en vast te leggen.
5. Het onderzoek naar de mogelijkheid om een maandelijkse kasraming van de Europese Commissie te ontvangen, verdient ondersteuning.
6. Een renteverrekening op basis van marktcondities in rekeningen-courant met de N.I.O. en F.M.O. te laten plaatsvinden.
7. Af te stappen van het systeem waarbij de P.T.T. een hogere rente vergoed krijgt over een deel van de gelden, die in de rekening-courant met de Staat zijn afgestort.
8. De zgn. vaste kern van de rekeningen-courant met het Waarborgfonds Motorverkeer en met het Bezitsvormingsfonds vooraf vast te stellen alsmede de daarover te vergoeden rente.
9. De rente van de rekeningen-courant met de Staatsbedrijven te laten fluctueren met de gemiddelde rente van de banken.
10. De rente op de korte termijnvorderingen zoveel mogelijk te doen aansluiten bij de gemiddelde debetrente van banken. Dit geldt eveneens voor korte termijnvorderingen uit hoofde van belastingen en premies.
11. Indien gelden niet op tijd binnen komen een boete in rekening te brengen, gekoppeld aan de wettelijke rente.
12. Facturering aan derden tijdig te laten geschieden zodat voorfinanciering zoveel mogelijk wordt beperkt.
13. Het ware voorts te overwegen bij de lange termijnvorderingen een periodieke herziening van de rente op middellange termijn te bedingen. Wanneer het daarbij gaat om leningen met zachte voorwaarden is te denken aan periodieke rente-aanpassing op vaste afstand van de markttrente.

7. Betalingsgedrag overheid, claims, boetes en korting

De volgende twee overwegingen zijn hierbij met name naar voren gekomen. In de eerste plaats dat met betrekking tot het betalingsgedrag van de overheid van verschillende zijden kritiek is geuit. De werkgroep heeft vastgesteld dat m.n. de incidentele betalingen relatief traag worden afgewikkeld ten gevolge van de bottlenecks in de administratieve organisaties, zoals interne controleprocedures en fricties ten gevolge van geografische spreiding van de deelnemers aan de procedures («papieren» autorisatiecircuit). Vervolgens dat een van de hoofdregels bij de uitvoering van een efficiënt kasbeheer is: het uitstellen van betalingen binnen de contractueel toegestane termijn, rekening houdend met betalingskortingen bij tijdige en boetes en claims bij te late betaling.

Vandaar de volgende aanbevelingen:

1. Bij betalingen dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met betalingskortingen en -boetes. Daartoe is gewenst de betaling van facturen van solide en belangrijke leveranciers te laten plaatsvinden voor de boekhoudkundige vastlegging indien daarmee kortingen kunnen worden gerealiseerd dan wel boetes worden vermeden.
2. Een decentrale generatie van betaalopdrachten, maar een centrale uitvoering ervan. Voorwaarde daartoe is dat het decentrale niveau daarbij het centrale niveau optimaal van informatie voorziet, hetgeen mogelijk is door een geautomatiseerd verwerkingssysteem.
3. Zoveel mogelijk ware over te gaan tot een elektronisch autorisatiecircuit.
4. Over het algemeen zijn de administraties niet ingericht op het vastleggen van betalingskortingen, -boetes en claims. De werkgroep is van mening dat zulks mogelijk moet worden.

8. Garanties

Bij de behandeling van de marktconformiteit van garanties staat, conform de opdracht, de relatie met het kasbeheer in budgettaire zin voorop.

Het onderwerp wordt niet beleidsmatig gezien doch slechts op zijn technische merites beoordeeld. D.w.z. er wordt aangegeven in hoeverre er

sprake is van een mogelijke toepassing van instrumenten om tot een marktconformer beheersing van het garantie-instrumentarium te komen.

Onder een garantie wordt verstaan een door de overheid gestelde zekerheid gericht op de bevordering van een bepaalde activiteit, die zonder garantieverlening niet of in mindere mate tot stand zou komen, dan wel op een kostenbesparing bij een dergelijke activiteit.

Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de garanties t.b.v. het bedrijfsleven en overige garanties. In het eerste geval loopt de overheid, gezien de daaruit voortvloeiende betalingen meer risico dan in het laatste.

Naast een verlegging van politiek bepaalde prioriteiten kunnen economische en budgettaire overwegingen bestaan om tot een beheersing van het gebruik van garanties te komen. De eerste betreffen de allocatie van produktiemiddelen. De tweede de risico-accumulatie en daaruit voortvloeiende financiële verplichtingen.

Naast de toepassing van stringenter criteria bestaan in het algemeen de volgende instrumenten om tot een marktconformer beheersing van het garantie-instrumentarium te komen:

- het toepassen van risicodeling zodat een gedeelte van het risico in de marktsector wordt gehandhaafd;
- het vragen van een prijs voor de garantieverlening in de vorm van een voor de overheid geheel of ten dele kostendekkende premie of provisie.

De mate van realisatie van marktconformiteit wordt beperkt door de beleidsmatige uitgangspunten achter de garantieregelingen. Binnen die marge is er ruimte bepaalde elementen van marktconformiteit te introduceren. Het principe van *grotere risicodeling tussen overheden, intermediair en (eventueel) begunstigde* zal met name kunnen leiden tot een meer realistische risicobepaling (alsmede een periodieke evaluatie daarvan). Een gevolg hiervan is wel dat de intermediair zelf een kostendekkende premie in rekening gaat brengen over zijn deel van het risico. Hierdoor ontstaat dus een uitruil, waarbij voor het deel van het uitbestede risico 100% marktconformiteit ontstaat. Dit effect maakt wel duidelijk dat de mate van marktconformiteit eigenlijk alleen door de mate van premieheffing bij garantieverlening wordt bepaald.

Aanbevelingen:

1. Binnen de beleidsmatige doelstellingen ware te streven naar een zo groot mogelijke marktconformiteit. Daartoe zal een onderzoek naar de prijselasticiteit van de vraag per garantiesoort (met uitzondering van garanties op leningen aan ontwikkelingslanden) moeten plaatsvinden. Hierin kan tevens het uitruileffect bij risicodeling worden betrokken.
2. Het voorstel in de nota eigen woningbezit om een provisie in rekening te brengen voor garanties t.b.v. woningbouw verdient ondersteuning.

9. Benadering van de budgettaire gevolgen

Zoals eerder is aangegeven is het bepalen van een prijskaartje bij het kasbeheer moeilijk. Allereerst heeft het kasbeheer betrekking op diverse aspecten van de uitvoering van de gehele Rijksbegroting en de aanwezige saldi op rekeningen van de Staat. Voorzover voordelen op het ene terrein worden gerealiseerd beperken zij dan ook de omvang van de mogelijke voordelen elders. Daarbij kunnen wijzigingen in het kasbeheer zich in een veelheid van begrotingsartikelen vertalen. Het kan hier om per artikel relatief geringe bedragen gaan. Een aanwijsbare budgettaire post waarop door efficiënter kasbeheer aanmerkelijk bezuinigd kan worden, betreft de rente-uitgaven. Een doelmatiger kasbeheer tracht immers in hoofdzaak vooral bij een gegeven stroom van betalingen en ontvangsten respectievelijk van financieringstransacties meer middelen beschikbaar te krijgen. Deze vrijgemaakte middelen stellen het Rijk in staat te volstaan met een eenmalig geringer financieringsberoep en daardoor ook jaarlijks lagere rentelasten.

Een andere complicatie is de bijzondere positie van de financiële instellingen DNB en PCGD ten opzichte van het Rijk. Besparingen op het betalingsverkeer of op aangehouden saldi op rekeningen bij deze instellingen

vertalen zich ten dele in slechtere exploitatieresultaten en belasten derhalve indirect de begroting. In de navolgende tabel is getracht een indicatie te geven van de budgettaire consequenties. Naast de in theorie maximaal bereikbare voordelen is aangegeven welke omvang van besparing plausibel zou kunnen zijn.

Binnen het korte tijdbestek, dat de werkgroep ter beschikking stond, is het echter niet mogelijk gebleken de haalbaarheid van de bovengenoemde *geschatte besparingen nader te onderzoeken*.

De PM posten zijn opgenomen vanwege een mogelijke besparing aldaar.

Ter zake van de eventuele kosten, die gemoeid kunnen zijn met de uitvoering, kan wat betreft een deel van de kosten voor de administratieve en organisatorische ondersteuning worden verwezen naar bijlage 9B van het rapport.

Met betrekking tot de personeelskosten kan worden gesteld dat deze moeilijk te kwantificeren zijn, aangezien in het algemeen binnen de overheidsadministraties geen *tijdsverantwoordingen worden vastgelegd*.

De overige uitvoeringskosten verbonden aan de realisatie van de voorgestelde besparingen zijn overigens te verwaarlozen.

Benadering van de budgettaire gevolgen (bedragen in miljoenen)

| Eliminatie van saldi | Eenmalige vermindering kapitaalmarktberoep | | Doorlopende rente- besparing ¹ | | Doorwerking in het kas be- heer bij |
|---|---|----------------------|--|---------------------|---|
| | maximaal | plausibele besp. | maximaal | plausibele besp. | |
| A. Verhoging van het schatkistsaldo door: | | | | | |
| a. PCGD-circuit ² | 560 | 450 ⁵ | 56 | 45 ⁵ | P.C.G.D. |
| b. Bancaire-circuit | | | | | |
| • binnenland | 140 | 110 ⁵ | 14 | 11 ⁵ | handelsbk. |
| • buitenland | PM | PM | PM | PM | |
| Subtotaal | | 560 | | 56 | |
| Versnelde afdracht OB en LB | 4000 | 1000 ^{9 10} | 400 | 100 ^{9 10} | bedr. leven |
| Verkorting tolerantietermijn bij belasting- betalingen naar 5 dagen | 400 | 400 ⁹ | 40 | 40 ⁹ | lag. overh. en |
| Eliminatie loopings | 450 | 250 ^{6 9} | 45 | 25 ^{6 9} | m.n. schoolbest. |
| Subtotaal | | 1650 | | 165 | |
| Totaal A | | 2210 | | 221 | |
| B. Verlaging van het schatkistsaldo door: | | | | | |
| Verschuiving kaspatroon ³ | 600 | 300 ⁸ | 60 | 30 ⁸ | |
| Verbetering ramingen | 1000 | 500 ⁷ | 100 | 50 ⁷ | |
| Totaal B | | 800 | | 80 | |
| Marktconforme vergoedingen op kas- en lenings- faciliteiten en garanties | | | | | |
| | — | — | PM | PM | div. groep. |
| Kortingen claims en boetes | | | | | |
| | — | — | PM | PM | bedr. leven |
| Totaal A + B | | 3010 | | 301 | |
| Af: | | | | | |
| • verminderde opbrengst PTT ² | — | — | —56 | —45 | |
| • verminderde opbrengst D.N.B. ⁴ | — | — | —128 | —64 | |
| • uitvoeringskosten | — | — | PM | PM | |
| • macro-economische effecten | — | — | PM | PM | |

¹ Rekenrente 10% (gemiddeld emissie-
rendement staatsleningen in 1982).

² Eliminatie van alle postrekeningen
beïnvloedt het exploitatieresultaat van de
P.C.G.D. Het staatsbedrijf der PTT, waar-
van de P.C.G.D. een onderdeel vormt, zal
daardoor minder gelden afdragen aan de
Schatkist.

³ In 1982 bedroeg het gemiddelde schat-
kistsaldo, gecorrigeerd op de P.C.G.D.
geldten, ca. f 1600 mln. Hiervan is f 1000

mln. aan te merken als kasbuffer ten be-
hoeve van het onzekere saldooverloop. Het
restant ad f 600 mln. diende ter financie-
ring van tijdelijke verschillen tussen ont-
vangsten en uitgaven. Vermindering van
het saldotekort levert een rentebesparing
op van f 60 mln.

⁴ Zie bijlage 14.

⁵ Gecalculeerd op 80% in verband met
bevoorschottingen in het betalingscircuit.

⁶ LB looping in de salarissen voor instel-

lingen voor onderwijs en onderzoek. Deze
looping lijkt op relatief korte termijn te
kunnen worden geëlimineerd.

⁷ Gemakshalve uitgaande van een halvering
van de onzekerheidsmarge.

⁸ Uitgaande van 50% realisatie.

⁹ In deze gevallen treedt tevens een bud-
gettair voordeel op.

¹⁰ Uitgaande van een versnelling met een
week, i.p.v. een maximaal voordeel bij
versnelling van een maand.

Samenvatting – deelrapport 50

1. Beschrijving van het onderwerp

De werkgroep Heroverweging Planprocedures Lagere publiekrechtelijke Lichamen kende de volgende onderzoeksopdracht:

«Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen

Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de kosten, zowel bij de rijksoverheid als bij de lagere overheid, die voortvloeien uit door het rijk voorgeschreven planprocedures en daarmee verband houdende inspraakprocedures en toezichtvormen. Hierbij kan worden uitgegaan van de inventarisatie van bestuursinstrumenten die het departement van Binnenlandse Zaken in 1982 heeft afgerond. Vooral de kosten die door de lagere overheid worden gedragen – «verborgen beleidskosten» in de zin van het rapport «Regulering en Deregulering» (HO-rapport nr. 31) – zijn de laatste jaren sterk toegenomen en worden door de lagere overheden als een zware last ervaren.

Buiten beschouwing blijven de indirecte kosten die samenhangen met specifieke uitkeringen (deze zijn afdoende onderzocht in het rapport «Financiële Verhoudingen» uit de tweede Heroverwegingsronde). De mogelijkheden tot het beperken van de in het onderzoek betrokken kosten worden verkend. Hierbij kan worden voortgebouwd op de werkzaamheden ter zake van de sanering van bestuursinstrumenten die zijn verricht in het kader van de voorbereiding van de voorlopige regeringsvoornemens met betrekking tot het Decentralisatieplan. Deze mogelijkheden kunnen bestaan in het afschaffen, vervangen of vereenvoudigen van de toegepaste bestuursinstrumenten. Voor wat betreft de planprocedures op het gebied van welzijn dienen de werkzaamheden van de heroverwegingswerkgroep te worden afgestemd met die van de Interdepartementale Stuurgroep Invoering Kaderwet. Ook dient, waar nodig, afstemming plaats te vinden met werkzaamheden die in het kader van dereguleringsprojecten worden ondernomen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal bij het onderzoek worden betrokken⁵.»

Gezien het grote aantal planprocedures waarbij provincies zijn betrokken is, naast de VNG, het Interprovinciaal Overleg Bestuurlijke Organisatie (IPO/BO), uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. Beide instellingen hebben de uitnodigingen aanvaard.

2. Taakafbakening

Voor de werkgroep stond centraal de problematiek van de kosten verbonden aan planprocedures. Deze kosten hebben geen betrekking op de kosten van de (geplande) voorzieningen, maar op de kosten die gemoeid zijn met de procedures die gehanteerd moeten worden om tot planning van die voorzieningen te komen. Deze kosten doen zich voor bij het rijk, de lagere overheden en derden (zoals gesubsidieerde instellingen, bedrijfsleven en particulieren).

De werkgroep heeft op basis van de onderzoeksopdracht een drietal onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Het in kaart brengen van de kosten zowel bij de rijksoverheid als bij de lagere overheid die voortvloeien uit door het rijk voorgeschreven planprocedures en daarmee verband houdende inspraakprocedures en toezichtvormen.

2. Het verkennen van de mogelijkheden tot het beperken van de in het onderzoek betrokken kosten. Deze mogelijkheden kunnen bestaan in het afschaffen, vervangen of vereenvoudigen van de toegepaste bestuursinstrumenten.

⁵ Brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 25 april 1983, zitting 1982–1983, 16 625 nr. 59.

Voor wat betreft het laatste is ervan uitgegaan dat het beperken van de kosten gerealiseerd kan worden onder handhaving van de doelstellingen van de planprocedures in kwestie.

3. Het beschrijven van de doelstellingen van de planprocedures. Daaronder wordt ook begrepen het analyseren van de achtergronden van de procedures (t.w. waarom is gebruik gemaakt voor het planningsinstrument en niet van andere instrumenten?).

Voor de afbakening van het onderzoeksobject planprocedure is de werkgroep uitgegaan van de volgende definities van plan en planprocedures.

Een *plan* betreft een bij of krachtens de wet dan wel anderszins van rijkswege verlangd document vastgesteld door lagere overheden waarin een beschrijving is weergegeven van het te voeren of gevoerde beleid door deze lagere overheden op korte, middellange of lange termijn ter zake van een of meerdere beleidsterreinen resp. onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen resp. daartussen. Het begrip *planprocedure* lagere publiekrechtelijke lichamen betreft het stelsel van aanwijzingen aan lagere overheden op welke wijze een plan tot stand moet worden gebracht.

Tot deze aanwijzingen kunnen worden gerekend: inspraakvoorschriften, termijnen, bezwaar- en beroepsprocedures, onderzoeksvoorschriften, vooroverleg met andere overheden, goedkeuringsbepalingen, het (zich laten) adviseren door gedeconcentreerde diensten, voorschriften hoe en welke belangen in acht genomen moeten worden, enzovoort.

Met behulp van bovenstaande begripsbepalingen en het rapport «Inventarisatie Bestuursinstrumenten» heeft de werkgroep een zestigtal planprocedures geïnventariseerd.

3. Aanpak van het onderzoek

De werkgroep heeft een drietal groepen van kosten onderscheiden die hieronder samenvattend zijn weergegeven:

1. Kosten van uitvoering en handhaving van de procedurevoorschriften t.b.v. de overheid die de voorschriften uitvaardigt.
2. Kosten van inachtneming van planprocedures door lagere overheden.
3. Kosten van derden.

Aan de hand van deze globale kostencategorie-indeling heeft de werkgroep een fictief planmodel ontwikkeld waarin zoveel mogelijk alle denkbare stappen zijn aangegeven welke kunnen gelden bij voorschriften. Het doel van dit model is niet anders dan inzichtelijk te maken waar mogelijk kostenveroorzakende voorschriften schuil gaan. Het model ziet er als volgt uit:

| FICTIEF PLANMODEL | | | |
|---|-----------------|------------------------|------------------------------|
| Betrokkenen Fase van besluitvorming in de tijd | Lagere overheid | Hogere overheid | Belanghebbende |
| | Vorbereiding | Vooroverleg | Inspraak |
| | Vaststelling | | |
| | | Beoordeling | Bezwaar- en beroepsprocedure |
| | | | |
| | Uitvoering | Toezicht op uitvoering | |

Op basis van dit in het rapport verder uitgewerkte model en de hiervoor beschreven onderzoeksvragen, is een vragenlijst ontwikkeld. Deze bestond in hoofdlijnen uit vragen ten aanzien van:

- beschrijving van doelstellingen, achtergronden en motieven
- beschrijving van mogelijke kostenveroorzakers aan de hand van het fictieve planmodel;
- kosten-indicatie van deze kostenveroorzakers;
- ontwikkelen van varianten die tot kostenbesparing kunnen leiden, met inachtneming van de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Deze vragenlijst is m.n. gehanteerd bij het onderzoek van de geïnventariseerde planprocedures op departementaal niveau. De vertegenwoordigers van IPO/BO en VNG is verzocht de door lagere overheden ondervonden knelpunten bij planprocedures te inventariseren en kosten bij lagere overheden zoveel mogelijk aan te geven. De vragenlijsten zijn door het Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoeksbureau verwerkt.

4. Resultaten van het onderzoek

4.1. Inleiding

In totaal zijn door de departementen een 45-tal vragenlijsten ingevuld. Van de aanvankelijk geïnventariseerde planprocedures vielen er enkele af o.a. door samenvoeging bij de beantwoording, vanwege verder gevorderde plannen tot vervanging of een bij nader onderzoek minder duidelijk gebleken karakter van planprocedure. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft de voor de gemeenten relevante procedures onderzocht, in totaal 16. De vertegenwoordiging van de provincies heeft geen bijdrage kunnen leveren. Het ontbreken van informatie van de zijde van de provincies is een ernstige lacune in het onderzoek.

De 45 onderzochte planprocedures komen vooral voor verantwoording van de volgende departementen: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Landbouw en Visserij. Daarnaast kennen de departementen van Binnenlandse Zaken en van Onderwijs en Wetenschappen enkele planprocedures.

Ruim de helft van deze procedures betreft voorgenomen beleid, d.w.z. dat zij op korte of langere termijn nog in werking moeten treden. In overwegende mate gaat het hierbij om planprocedures op provinciaal niveau.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincies een sleutelrol vervullen op het terrein van verticale planning.

4.2. Complexiteit

Planprocedures dragen zorg voor een toenemende complexiteit in het binnenlands bestuur.

Voor nauw samenhangende beleidsterreinen gelden aparte planprocedures. Deze procedures kennen verschillende looptijden en herzieningstermijnen, verschillende actoren etc.

Planprocedures voor lagere overheden zijn zeer uiteenlopend. Mogelijke overeenkomsten tussen planprocedures blijken doorgaans veroorzaakt te worden doordat planprocedures van hetzelfde departement of departements-onderdeel afkomstig zijn. Per departement of departementsonderdeel bestaat een bepaalde *planningscultuur*.

Waar lagere overheden worden ingeschakeld om via in bijna alle gevallen wettelijk verplichte planprocedures, bepaalde taken te behartigen gaat dit vaak samen met andere (rijks-)instrumenten als specifieke uitkeringen, gedeconcentreerde rijksdiensten, toezicht en dergelijke. Dit duidt op de mogelijkheid van een zekere «overkill» in het bestuursinstrumentarium.

Bij twee/derde van de onderzochte planprocedures worden (bijna) alle in het planmodel onderscheiden fasen doorlopen. Dit betekent niet alleen dat deze procedures een nogal ingewikkelde gang maken langs de verschillende bestuurlijke niveaus, maar ook dat er daardoor veel betrokkenen zijn bij de gehele procedure.

De verwachting is daarom dat de meeste planprocedures dus relatief langdurig en kostbaar zijn.

4.3. *Motieven*

De meeste planprocedures kennen een zekere verticale gerichtheid. Blijkens de beschrijvingen van doelstellingen en motieven is drie/kwart van de procedures erop gericht de hogere overheid in staat te stellen kennis te nemen van hetgeen de lagere overheden «van plan» zijn (informatie en afstemmings/coördinatiemotief). Waar het informatiemotief wordt opgevoerd geldt dit motief veelal om informatie te krijgen ten einde de allocatie van middelen en/of voorzieningen mogelijk te maken.

Een kwart van de planprocedures heeft louter instrumentele betekenis voor de lagere overheden zelf. Het gaat hier om planvoorschriften welke aanwijzingen bevatten aan lagere overheden op welke wijze zij vorm moeten geven aan het te voeren beleid (motieven: systematische voorbereiding van besluitvorming; specifieke belangenbehartiging en inspraak; rechtsbescherming en inzichtelijk maken van derdenwerking).

4.4. *Kosten*

Uitzonderingen daargelaten bestaat er bij *departementen* weinig kwantitatief inzicht in de «eigen» kosten en kostenaspecten van planprocedures. Voor de kosten voor lagere overheden ontbreekt dat inzicht vrijwel geheel⁶. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

- Veelal zijn er geen functionarissen die in het bijzonder belast zijn met planningstaken. Veeleer zijn dergelijke taken geïntegreerd in een breder takenpakket, waardoor een toerekening bemoeilijkt wordt.
- Samenhangend hiermede is het niet goed mogelijk gebleken binnen de beperkte tijd een verantwoorde kostenschatting te maken; de werkgroep wil er op wijzen dat, gezien de ervaringen met onderzoek naar de indirecte kosten van milieuwetten, een kostenschatting een tijdrovende en intensieve aangelegenheid is.
- Met name voor de toekomstige planprocedures is een kostenschatting nauwelijks te geven.

Het door de *VNG* aangedragen materiaal levert het volgende beeld op: de 16 onderzochte procedures kosten de gemeente tussen f 480 en f 600 miljoen. De hoogte van deze bedragen wordt in belangrijke mate beïnvloed door de aan het bestemmingsplan verbonden kosten. De werkgroep tekent aan dat het hier gaat om zeer ruwe schattingen.

Omtrent de kosten van *provincies* ontbreken gegevens. Op grond van secundair materiaal zijn enige indicaties te geven t.w. Provinciale planologische diensten: ± f 90 mln., Ruimtelijke ordeningsambtenaren werkzaam op griffies: ± f 20 mln., Wet op de waterhuishouding: ± f 5,5 mln. en Provinciale afvalstoffenplannen ± 11,7 mln.

Voor overige sectoren waarvoor planningsvoorschriften gelden was geen materiaal beschikbaar.

4.5. *Kostenvarianten*

De *kostenvarianten* vormen het tweede belangrijke aspect van het onderzoek. De *aanbevelingen* die de *departementen* hebben gedaan laten de relaties tussen overheden grotendeels onverlet. Hierbij valt als belangrijkste resultaat op dat voorzover er door departementen varianten zijn

⁶ Aangetekend moet worden dat m.n. voor enkele nieuwe voorgenomen planprocedures (in het bijzonder op het terrein van onderwijs, milieubeheer en waterhuishouding) wel enigermate onderbouwd inzicht bestaat.

aangegeven, vooral *vereenvoudigingen* via het afschaffen van voorschriften voor onderzoeksverplichtingen, overleg, inspraak en rechtsbescherming naar voren komen. In het algemeen verwacht men hiervan kostenbesparingen voor de kostendragende overheid, terwijl de doelstellingen overeind kunnen blijven.

Een zeer geringe kostenbesparing verwachten de departementen in het algemene van de variant *samenvoeging* met andere planprocedures en/of andere bestuursinstrumenten. Niettemin verwacht men uit een oogpunt van doeleindenrealisatie veel van deze variant: de doelstellingen zullen beter worden bereikt en er zal een betere afweging plaatsvinden.

Ten aanzien van de variant *normerende wetgeving* is het oordeel van de departementen overwegend negatief aangezien men vreest voor een aantasting van de noodzakelijke flexibiliteit en de noodzakelijke differentiatiemogelijkheden. Het louter en alleen *afschaffen* van de planprocedures en de taakbehartiging overlaten aan de lagere overheden wordt door de departementen gezien als een ernstige aantasting van de doelstellingen.

Uit het onderzoek bij de departementen komt wel een nieuwe variant naar voren: *vermindering* van de *frequentie* van de verplichte herziening respectievelijk verlenging van de geldingsduur van het plan. Aangetekend moet overigens worden dat met name de nieuwere planprocedures hogere frequenties kennen. Deze procedures zijn veelal allocatie-instrumenten.

De VNG brengt de volgende *alternatieven* naar voren.

Af te schaffen respectievelijk niet in te voeren planverplichtingen: gemeentelijke meerjarenramingen; gemeentelijk rampenplan o.g.v. ontwerp-rampenwet; verkeerscirculatieplan; kampeerplaatsenplan; plan openbare bibliotheekvoorzieningen.

Voor een aantal planverplichtingen beveelt de VNG vereenvoudigingen aan: bestemmingsplan (:leefmilieuverordening); structuurplan; indicatief meerjarenprogramma geluid; plan voorzieningen gezondheidszorg; plan en programma voor sociaal-cultureel werk; plan en programma emancipatie-activiteiten.

Voor de overige planprocedures heeft de VNG geen specifieke aanbevelingen gedaan.

Van provinciale zijde ontbreken varianten.

De kostenbesparingen die met deze voorstellen kunnen worden gerealiseerd zijn niet gekwantificeerd. Aangetekend moet worden dat een eventuele afschaffing niet leidt tot een 100% kostenbesparing, aangezien in een aantal gevallen de noodzaak van planning door lagere overheden zal blijven bestaan. Een deel van de kosten zal wegvallen vanwege de verwachting dat lagere overheden een aantal plannen vereenvoudigen zal; een ander deel zal wegvallen omdat lagere overheden niet meer genoodzaakt zullen zijn contacten met hogere overheden te onderhouden.

5. Aanbevelingen

De varianten welke door de departementen en de VNG zijn aangedragen zijn naar het oordeel van de werkgroep nog onvoldoende uitgewerkt om thans concrete aanbevelingen te kunnen doen m.b.t. de sanering van planvoorschriften. Een nadere uitwerking van de gedane voorstellen is daarom (in vrijwel alle gevallen) noodzakelijk.

Daarnaast heeft de werkgroep op basis van het onderzoeksmateriaal en haar gedachtenvorming over de problematiek van planprocedures, een aantal algemene aanbevelingen geformuleerd.

1. *Kosten/baten afweging*

Het verdient aanbeveling dat waar planvoorschriften aan lagere overheden worden gegeven, nauwkeuriger wordt nagegaan welke procedurele kosten aan deze voorschriften zijn verbonden. Bovendien bevordert een kostenonderzoek een behoorlijke kosten/baten afweging.

Het verdient aanbeveling om de lagere overheden bij een dergelijk onderzoek te betrekken. Dit onderzoek dient zich uit te strekken tot alle betrokken overheden én derden.

2. Stroomlijning financiering en planning

Planvoorschriften met betrekking tot de allocatie van middelen en/of voorzieningen kunnen gereduceerd worden door de vraag naar middelen en/of voorzieningen te normeren. Deze normering dient te geschieden m.b.v. gekwantificeerde criteria. De verdeling van middelen en/of voorzieningen dient eveneens te geschieden m.b.v. objectieve verdeelcriteria.

3. Vereenvoudiging in procedures

Uit het onderzoek is gebleken dat planprocedures op een aantal punten kunnen worden vereenvoudigd:

- Voorzover er aan plannen van lagere overheden een preventieve beoordeling is verbonden kunnen de daarop betrekking hebbende voorschriften vereenvoudigd worden door wijziging van de toezichtsvorm. Bijv. omschakeling naar repressief toezicht waardoor veel bureaucratie kan worden voorkomen.
- Voorschriften met betrekking tot de voorbereiding van plannen door lagere overheden kunnen vereenvoudigd worden.
- Inspraakbepalingen in planvoorschriften aan lagere overheden kunnen worden afgeschaft. Hiervoor zullen zonnodig algemene inspraakbepalingen in de plaats moeten komen, neer te leggen in bij voorbeeld de Gemeentewet, Provinciewet en de in voorbereiding zijnde Algemene Waterschapswet.
- Daarnaast beveelt de werkgroep aan om de structuur en vormgeving van planprocedures en plannen zo eenvoudig mogelijk te doen zijn bij voorbeeld door het hanteren van duidelijke en uniforme modellen.

4. Afstemming met beleidsvoering lagere overheden

De werkgroep beveelt aan de planprocedures zoveel mogelijk af te stemmen met en onder te brengen in de bestaande beleidskaders bij lagere overheden. De volgende mogelijkheden zijn hierbij aanwezig:

- Er dient naar gestreefd te worden om vijfjarige plannen om te zetten in vierjarige plannen zodat er in procedureel opzicht technische samenhang ontstaat in de middellange termijnplannen. Deze termijnen sluiten ook aan bij het voornemen om de lagere overheden te verplichten tot het maken van voortschrijdende meerjarenramingen.
- Bijzondere aandacht verdient eveneens het opnemen van informatie uit specifieke plannen in algemene meerjarenplannen van de lagere overheid. Door deze algemene plannen kan voor een groot deel tegemoet worden gekomen aan informatiebehoefte van hogere overheden. Nagegaan moet daarom worden in hoeverre functies van planvoorschriften kunnen worden «meegenomen» in het terzake lopende experiment van het departement van Binnenlandse Zaken.

5. Gedifferentieerd bestuurlijk beleid

Planvoorschriften waarbij de provincies een coördinerende rol vervullen m.b.t. de allocatie van voorzieningen en/of middelen kunnen gedifferentieerd worden toegepast indien voor de betreffende voorzieningen een voldoende draagvlak aanwezig is bij de grotere gemeenten. Hiermede kan een soms sterk gelede verticale beleidsvoering worden getemperd.

6. Samenvoeging

Onderzocht dient te worden in hoeverre de samenhangen tussen de verschillende (voorgenomen) wettelijke kaders die de basis leggen voor de planprocedures vertaald kunnen worden in een samenvoeging van planprocedures.

7. Rol provincie in planprocedures

Zoals hierboven staat aangegeven is de rol van provincies bij planningsprocedures cruciaal. Vanwege het ontbreken van gegevens van provinciale zijde is nader onderzoek op dit vlak wenselijk, mede in verband met de ontwikkeling van het provinciale takenpakket. Bij dit onderzoek dienen de provincies te worden betrokken.

BEROEPSPROCEDURES

Samenvatting – Deelrapport 51

1. De taakopdracht

Het onderzoek dat de werkgroep heeft uitgevoerd, is gebaseerd op de algemene taakopdracht voor heroverwegingsonderzoeken zoals vastgesteld door de Ministerraad⁷, met inachtneming van de volgende beperkingen:

- er zijn vanwege praktische problemen bij de dataverzameling geen kostenramingen uitgevoerd voor de jaren 1970, 1975 en 1980⁸;
- gezien de grote verschillen in stelsels van rechtsbescherming tegen de overheid in OESO-landen en de diepe wortels die deze stelsels hebben in de geschiedenis van het nationale recht, heeft de werkgroep afgezien van internationale vergelijking⁹;
- de vragen terzake van «inrichting van allocatie en distributie» zijn, gezien de aard van het onderwerp, niet beantwoord¹⁰.

De Ambtelijke Commissie Heroverweging (ACH) heeft met deze beperkingen ingestemd.

2. Afbakening van het beleidsterrein, ijkpunt

In de opdracht zijn enige clausuleringen ingebouwd: het gaat alleen om beroepsprocedures van het Rijk en buiten beschouwing blijven de onderwerpen behandeld in de eerste heroverwegingsronde. Dit laatste betekent dat de civiele rechtspraak van de gewone rechter niet aan de orde komt, maar wel de administratieve rechtspraak, exclusief die welke wordt verzorgd door de gewone rechter. Het beleidsterrein betreft dus de beroepsprocedures bij onafhankelijke administratieve gerechten alsmede de beroeps- en bezwaarschriftenprocedures bij organen van de Rijksoverheid. Het te onderzoeken beleidsterrein omvat mede voorzieningen die open staan ten behoeve van de ambtenaren en militairen (inclusief dienstplichtigen). Vanwege de samenhang met de fiscale rechtspraak door de gewone rechterlijke macht heeft de werkgroep de Tariefcommissie buiten beschouwing gelaten. Daarnaast behoort de door de overheid bekostigde rechtshulp die in deze procedures wordt verleend, tot het onderwerp van onderzoek.

De bezwaarschriftenprocedures bij de Inspecteurs der invoerrechten en accijnzen en der belastingen ingevolge artikel 108 van de Algemene Wet inzake douane en accijnzen en artikelen 23 en 24 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, die fungeren als voorprocedures ten aanzien van de fiscale rechtspraak, zijn wel begrepen in de inventarisatie van de administratieve rechtsbescherming die in het beschrijvende deel van het rapport is opgenomen maar de desbetreffende kosten zijn buiten het 'ijkpunt' gehouden ten opzichte waarvan de beleidsvarianten zijn ontwikkeld. De reden hiervan is dat de kosten van deze bezwaarschriftenprocedures een veelvoud bedragen van die van alle overige tot het heroverwogen beleidsterrein behorende voorzieningen op het terrein van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming (jaarlijks ± 700.000 bezwaarschriften bij de Inspecteurs der belastingen). Indien de kosten van deze voorprocedures in het ijkpunt zouden zijn opgenomen, zou de structuur van het fiscale recht het hoofdthema van het heroverwegingsonderzoek zijn geworden. Dat was blijkens de door de Ministerraad vastgestelde onderwerpomschrijving niet de bedoeling. Ook de samenstelling van de werkgroep zou daarmee niet in overeenstemming zijn geweest.

Administratiefrechtelijke rechtsbescherming omvat een complex van voorzieningen welke hoofdzakelijk uit twee bronnen worden bekostigd:

1. uit overheidsmiddelen;
2. uit eigen bijdragen van appellanten.

⁷ Gepubliceerd als appendix bij bijlage 1 bij de brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 25 april 1983 (Bijl. T.K. 1982–1983, 16 625 nr. 59).

⁸ Zie vraag A3 van de taakopdracht.

⁹ Zie vraag IV 1 t/m IV 4 van de algemene taakopdracht.

¹⁰ Zie vraag III 1 t/m III 3 van de algemene taakopdracht.

¹⁷ Deelrapport 8 (Bijl. Tweede Kamer Zitting 80/81 16 625 nr. 13).

Aangezien een van de taken van de werkgroep bestaat in het aangeven van mogelijkheden om besparingen te realiseren met betrekking tot de kosten die ten laste van de Rijksbegroting komen, was het nodig om eerst een beeld van deze kostencategorie te verkrijgen. Dit bleek geen gemakkelijke opgave. De kosten van de rechtsbescherming die ten laste van de Rijksbegroting komen, zijn verscholen in een groot aantal begrotingsposten en bij het vigerende systeem van financiële verslaglegging niet als zodanig herkenbaar.

De werkgroep heeft toch getracht een raming op te stellen onder meer door het instellen van enquêtes en het voeren van bilaterale gesprekken met de departementen.

Het kostenonderzoek heeft geresulteerd in het volgende beeld voor de totale kosten van het door de werkgroep bestudeerde beleidsterrein welke ten laste van de rijksbegroting komen.

| | |
|---|-------------------|
| 1. Kosten van administratieve gerechten | 44,5 mln. |
| 2. Kosten van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State | 18,8 mln. |
| 3. Kosten van beroeps- en bezwaarschriftenprocedures binnen de departementen | 12,6 mln. |
| 4. Kosten van een Kroonberoep tegen beschikkingen ten laste van de begroting van de Raad van State | 17,5 mln. |
| 5. Kosten van procedures bij administratieve gerechten en bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur en van de voorbereiding van ambtsberichten | 8,4 mln. |
| 6. Kosten van het Kroonberoep tegen beschikkingen ten laste van de departementale begrotingen | 2,7 mln. |
| 7. Kosten van rechtshulp | 16 mln. |
| Totaal | <u>120,5 mln.</u> |

Het aldus verkregen totaalcijfer heeft gefungeerd als het «ijkpunt» waartegen de door de werkgroep ontwikkelde beleidsvarianten zijn afgezet.

3. De gevolgde benadering

De werkgroep heeft onderkend dat de vraag naar de mogelijkheden om te besparen op de overheidsuitgaven ten behoeve van beroepsprocedures zich naar twee zijden laat specificeren:

- a. zijn er mogelijkheden om de situatie zo te beïnvloeden dat er minder rechtsgeschillen ontstaan, b.v. door het materieel recht te hervormen;
- b. zijn er, voorzover het materieel recht geschillen blijft opleveren, middelen om de behandeling daarvan te beïnvloeden in beperkende zin, zonder de uit de rechtsstaatgedachte voortvloeiende minimumgaranties geweld aan te doen.

De eerste vraag hangt zo nauw samen met het probleem van de deregulering, dat de werkgroep tot de conclusie is gekomen dat deze elders in studie is genomen of daarvoor in ieder geval in aanmerking komt. De tweede vraag is centraal gesteld in het onderzoek.

De werkgroep is daarbij als volgt te werk gegaan. Eerst is getracht het doel van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming, zoals dat verankerd ligt in de rechtsstaatgedachte, onder woorden te brengen. De werkgroep ziet dit doel hierin dat er effectieve toegang tot de onafhankelijke rechter bestaat overal waar in geschil is of het overheidsoptreden al dan niet in strijd komt met de rechtspositie van één of meer particulieren. Onder rechtspositie van particulieren wordt daarbij verstaan het geheel van hun juridische aanspraken en verplichtingen zoals deze voortvloeien uit regels van geschreven recht en ongeschreven recht (met inbegrip van algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Het verdient de aandacht dat dit doel in tegenstelling tot de «beleidsdoelstellingen» die voor vele andere aan heroverweging onderworpen beleids-terreinen gelden, betrekking heeft op het bereiken van een rechtstoestand die aan bepaalde voorwaarden voldoet en niet op het bereiken van een bepaalde feitelijke toestand.

In verband daarmee moest ook aan de begrippen «effectiviteit» en «effectiviteitsmeting» waarvan in de algemene heroverwegingsopdracht sprake is, een wat andere inhoud worden gegeven dan in de meeste heroverwegingsrapporten het geval is. Een «effectief beleidsinstrumentarium» is in dit rapport opgevat als een zodanig stelsel van justitiële voorzieningen dat, in normatieve zin, gegeven de eisen van de rechtsstaat, gesproken kan worden van een voldoende niveau van administratiefrechtelijke rechtsbescherming. «Meting» van effectiviteit in deze normatieve zin is niet mogelijk; wel kan een beoordeling van de effectiviteit in deze zin plaats vinden.

De werkgroep meent dat een stelsel van administratiefrechtelijke rechtsbescherming in relatie tot deze doelstelling als effectief kan worden aangemerkt en mede gelet op het belang van een doelmatig bestuur op voldoende niveau functioneert indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Getracht is deze voorwaarden te formuleren en de bestaande situatie met betrekking tot de administratiefrechtelijke rechtsbescherming aan deze voorwaarden te toetsen. Tevens heeft de werkgroep naar voren gebracht dat het grondrecht op behoorlijke rechtspraak een effectieve mogelijkheid van beroep op de rechter vereist. Dit houdt in ieder geval in:

- dat de toegang tot de rechter ten aanzien van een in werking getreden overheidsbesluit niet door de overheid zelf geblokkeerd mag kunnen worden. Een hiermee strijdige situatie doet zich voor als een besluit reeds werkt jegens een belanghebbende burger, maar de rechter pas na een bestuurlijke voorprocedure kan worden geadieerd, zonder dat die procedure aan een fatale termijn is gebonden. Wel aanvaardbaar is een verplichte voorprocedure die zo is ingericht, dat feitelijk noch rechtens een aantasting van de rechten van belanghebbenden daarvan het gevolg is;
- dat er geen onoverkomelijke financiële of andere feitelijke belemmeringen mogen zijn;
- dat er binnen redelijke termijn een eindbeslissing, en zo nodig op zeer korte termijn een beslissing ter voorkoming van «voldongen feiten» moet kunnen worden uitgelokt.

De werkgroep heeft vervolgens overwogen dat het aanbod van voorzieningen op het gebied van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming door de overheid niet ten volle wordt bepaald door de eisen van de rechtsstaat zoals die onder andere zijn verankerd in art. 6 van het Europese Verdrag. Er is een aanzienlijke marge van beleidsvrijheid boven de minimumeisen die het verdrag stelt. Een rechterlijke voorziening kan in één of meer instanties ter beschikking worden gesteld. Griffierechten en procesrisico's met betrekking tot een kostenveroordeling mogen geen onoverkomelijke hinderpalen voor de rechtzoekende vormen maar behoeven niet nihil te zijn. Rechtshulp moet beschikbaar zijn, maar de van overheidswege gefinancierde verstrekking ervan kan in het afzonderlijke geval mede afhankelijk worden gesteld van de aard en het belang van de zaak. Ook moet in het oog worden gehouden dat uit de principes van de rechtsstaat eisen voortvloeien die betrekking hebben op wat de rechtzoekende minimaal van de overheid mag verlangen ter bescherming van zijn rechtsbelangen. Dit betekent echter niet dat de overheid niet met minder zou mogen volstaan wanneer de rechtzoekende daaraan zelf de voorkeur geeft.

Ook op grond van deze overweging moet men concluderen dat het aanbod van voorzieningen op het gebied van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming door meer factoren dan door de eisen van de rechtsstaat kan worden bepaald.

Uitgaande van deze basisgedachte alsmede van enkele specifieke beschouwingen die zijn gewijd aan:

- een redelijk organisatorisch kader voor de rechtsbescherming tegen de overheid;
- een redelijk procesrechtelijk kader voor de rechtsbescherming tegen de overheid;
- de groei van de gefinancierde rechtsbijstand;
- de zeefwerking en besparende werking van z.g. voorprocedures¹² heeft de werkgroep de volgende beleidsvarianten ontwikkeld.

4. De beleidsvarianten

4.1. Voorprocedures

Afschaffing van voorprocedures beveelt de werkgroep niet aan. De functie van de voorprocedure als middel tot nadere besluitvorming inzake de oorspronkelijke beslissing (het bestuurlijk aspect) en tot het bieden van een eerste mogelijkheid van rechtsbescherming (het rechtsbeschermingsaspect) dient in het algemeen als positief te worden gewaardeerd. Bovendien vloeit uit beide aspecten een zekere zeefwerking voort die een beperking van de werklast van de rechter tot gevolg heeft en daardoor globaal genomen besparend werkt.

De variant waaraan de werkgroep denkt, heeft geen algemeen karakter, maar is toegesneden op wijziging van enkele specifieke vormen van voorprocedures. De beleidsvariant houdt in:

- a. vervanging van de z.g. spontane afgifte van de voor beroep vatbare beslissing, waar deze nog bestaat in het sociale verzekeringsrecht, door de afgifte van de voor beroep vatbare beslissing op verzoek;
- b. invoering van de voor beroep vatbare beslissing in het ambtenarenrecht (afgifte alleen op verzoek);
- c. invoering van de facultatieve bezwaarschriftenprocedure voorafgaande aan het beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven;
- d. afschaffing van dubbele verplichte voorprocedures;
- e. vervanging van verplichte beroeps- en bezwaarschriftenprocedures met adviescommissies in bepaalde gevallen door eenvoudige verplichte beroeps- en bezwaarschriftenprocedures of door de facultatieve bezwaarschriftenprocedure;
- f. afschaffing in bepaalde gevallen van de hoorplicht bij verplichte voorprocedures.

4.2. Vervanging van hoger beroep door cassatieberoep

Er is aanleiding te bezien of handhaving van de mogelijkheid van volledig hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep in sociale verzekeringszaken en ambtenarenzaken nodig is. Voor het bewaken van de rechts-eenheid en de kwaliteit van de rechtspleging zou ook cassatieberoep op de Centrale Raad van Beroep in aanmerking kunnen komen, zodat hier een met de belastingrechtspraak vergelijkbare opbouw van de rechtspraak uit één volledige, over recht en feiten oordelende instantie en een cassaterechter verkregen wordt. Voor de essentiële doelstellingen van de inschakeling van een hogere rechterlijke instantie, namelijk de verzekering van de rechtseenheid en bewaking van de kwaliteit van de rechtspraak, zou onder de huidige omstandigheden cassatieberoep op de Centrale Raad zelfs de voorkeur moeten worden gegeven boven volledig hoger beroep. Deze essentiële doelstellingen komen immers in gevaar door de grote hoeveelheid door de Centrale Raad te behandelen zaken (huidige werkvoorraad ± 7000 zaken) en de snelle stijging daarvan.

Een en ander brengt de werkgroep ertoe, als beleidsvariant in overweging te geven dat het hoger beroep op de Centrale Raad van Beroep wordt vervangen door cassatieberoep.

¹² Over dit onderwerp heeft de werkgroep een klein empirisch onderzoek ingesteld waarvan in het rapport verslag wordt gedaan.

Aan de Centrale Raad zal voorts de bevoegdheid kunnen worden gegeven om *kennelijk* niet doeltreffende cassatieberoepen bij beschikking af te doen. Aangezien gewaarborgd is dat belanghebbenden zich bij de eerste, over recht en feiten volledig oordelende rechter hebben kunnen doen horen, zou een zodanige procesrechtelijke bevoegdheid van de Centrale Raad geen strijd opleveren met normen als in artikel 6 van het Europese Verdrag tot uitdrukking gebracht.

4.3. *Rechterlijk verlof*

Naar het oordeel van de werkgroep dient introductie van het rechterlijk verlof bij het geding in eerste of enige aanleg te worden afgewezen. Aan de eis van vrije toegang tot de rechter wordt niet voldaan, indien niet de meest gereede partij, doch de rechter in eerste of enige aanleg beslist of de aangebrachte zaak kan worden behandeld.

De werkgroep wijst de gedachte van een systeem van rechterlijk verlof in administratiefrechtelijke cassatie niet op principiële gronden af. Zij is evenwel van oordeel dat invoering daarvan toch geen aanbeveling verdient. Nu de cassatierechter in het administratieve recht in tweede instantie (en niet in derde instantie) recht spreekt, zal hij de rechtzoekende die meent ten onrechte door de rechter in eerste aanleg in het ongelijk te zijn gesteld, niet te snel rechtsingang kunnen weigeren.

In de gevallen dat het verlof wordt verleend wordt dubbel werk verricht. Op een zorgvuldige selectie volgt immers nog behandeling van het beroep in cassatie. Als de veronderstelling juist is dat het verlof relatief veel zal worden verleend, is de besparing relatief gering. In dat licht gevoelt de werkgroep meer voor de gedachte van eenvoudige afdoening bij beschikking van niet doeltreffend cassatieberoep.

4.4. *Proceskostenveroordeling*

Het administratieve procesrecht kent als regel niet, zoals het burgerlijk procesrecht, de mogelijkheid van veroordeling van de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten van zijn wederpartij. De door de geheel of gedeeltelijk in het gelijk gestelde partij (belanghebbende particulier of overheidsorgaan) gemaakte kosten blijven voor eigen rekening, dan wel voor rekening van de staat in geval de particulier gebruik heeft gemaakt van door de staat gefinancierde rechtsbijstand.

Aan de proceskostenveroordeling zijn voor- en nadelen verbonden.

Tot de belangrijkste voordelen rekent de werkgroep:

- a. het procesrisico remt enerzijds een onredelijk en lichtvaardig beroep op de rechter af; anderzijds worden processen voorkomen, doordat aan *redelijke verlangens tegemoet wordt gekomen*;
- b. het bestaan van de mogelijkheid van een proceskostenveroordeling is billijk in zijn consequentie: degene die naar het oordeel van de rechter op juiste gronden zijn wederpartij in rechte heeft betrokken dan wel op juiste gronden niet op de eisen van zijn wederpartij is ingegaan, krijgt (een deel van) zijn proceskosten van zijn wederpartij vergoed;
- c. invoering van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht zal tot besparingen kunnen leiden.

Tot de belangrijkste nadelen rekent de werkgroep:

- a. door de invoering van de proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht ontstaat de gereede kans dat de burger niet slechts zal afzien van het instellen van een kansloos beroep, maar uit angst voor de proceskostenveroordeling ook van het instellen van beroep tegen een beslissing die voor hem niet kennelijk rechtmatig is of zelfs tegen een beslissing waarvan het rechtmatigheidsgehalte twijfelachtig is;
- b. het grootste deel van de werkgroep meent dat het onbillijk kan uitwerken dat de in het ongelijk gestelde burger wordt veroordeeld in de proceskosten van de overheid; dit is volgens deze leden het geval wanneer

de in het ongelijk gestelde burger niet wist en niet kon weten dat zijn beroep gedoemd was te falen, of wanneer de in het ongelijk gestelde burger in redelijkheid kon oordelen dat de door hem aangevochten beslissing onrechtmatig was; de vertegenwoordigers van één departement achten dit laatste een normaal procesrisico; in bepaalde gevallen kan het ook onbillijk uitwerken dat het overheidsorgaan wordt veroordeeld in de kosten van de burger;

c. niet alle burgers kunnen een proceskostenveroordeling betalen; de burger die weet dat hij het bedrag van de proceskosten niet zal kunnen opbrengen, zal zich minder gemakkelijk laten afschrikken; bovendien zullen in vele gevallen waarin de burger niet kan of niet wil betalen de invorderingskosten hoog zijn, zodat de besparende werking goeddeels weer verloren kan gaan.

Deze voor- en nadelen afwegend is de werkgroep tot de conclusie gekomen dat aan de proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht veel haken en ogen zitten. Dit brengt de vertegenwoordiger van één departement ertoe de proceskostenveroordeling af te wijzen voor geschillen inzake sociale zekerheid.

De werkgroep wil in ieder geval twee randvoorwaarden stellen bij de eventuele invoering van een proceskostenveroordeling in het administratieve procesrecht:

1. De proceskostenveroordeling wordt niet wettelijk verplicht gesteld maar door de rechter uitgesproken; hierbij zijn twee varianten denkbaar: de grote meerderheid van de werkgroep opteert ervoor dat de rechter geheel vrij is in de uitoefening van zijn bevoegdheid om de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te verwijzen; de vertegenwoordigers van één departement achten invoering van een regeling gewenst waarbij de rechter in beginsel verplicht is tot proceskostenveroordeling over te gaan, maar de bevoegdheid behoudt om gemotiveerd van die regel af te wijken.

2. De in het ongelijk gestelde burger die wordt verwezen in de kosten van het overheidsorgaan, dient te worden veroordeeld tot een bedrag van relatief bescheiden omvang. De werkgroep denkt aan een forfaitair bedrag van f 500. Een kostenveroordeling van het overheidsorgaan zal moeten leiden tot vergoeding van de noodzakelijk gemaakte kosten van de burger.

De besparingen zijn afhankelijk van de gekozen variant en van de gehanteerde veronderstellingen. Voor de grote meerderheid van de werkgroep is onzeker in hoeverre invoering van een proceskostenveroordeling op grond van het door haar gekozen uitgangspunt een besparend effect zal hebben. Het is aan te nemen dat het aantal gevallen waarin de rechter de burger dan wel de overheid in de proceskosten zal veroordelen, elkaar niet veel zullen ontlopen. Deze meerderheid wijst bovendien op het cumulatief effect van enige in gang gezette maatregelen om het lichtvaardig instellen van beroep af te remmen (verhoging van het griffierecht en de heffing van een eigen bijdrage in de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand). Voornoemde vertegenwoordigers van één departement verwachten daarentegen dat een regeling die in beginsel de rechter verplicht tot een kostenveroordeling, meebrengt dat een aanzienlijke reductie van het aantal kansloze beroepszaken kan worden bewerkstelligd en dat daaruit relatief omvangrijke besparingen kunnen resulteren. De meerderheid van de werkgroep verwacht ook van die variant door de mogelijkheid van een gemotiveerd niet veroordelen in de kosten, geen groot effect.

4.5. Vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak

De mogelijkheden tot vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak zijn zeer beperkt. De Afdeling rechtspraak spreekt in één instantie recht, kent enkelvoudige kamers en kan zaken die zich daarvoor lenen versneld dan wel vereenvoudigd behandelen. De mogelijkheden voor vereenvoudigde

behandeling zijn in 1981 verder verruimd. Een cumulatie van procedures kan zich alleen nog voordoen indien na afhandeling van een verzoek om toepassing van artikel 80 van de Wet op de Raad van State nog een procedure in de hoofdzaak door de Afdeling rechtspraak moet worden afgewikkeld.

In de praktijk blijkt herhaaldelijk dat reeds in de procedure voor de voorzitter inzake toepassing van artikel 80 van de Wet op de Raad van State voldoende duidelijkheid kan worden verkregen omtrent de rechtsverhouding tussen het administratieve orgaan en de betrokken particulier of particulieren.

De werkgroep meent dat ter voorkoming van cumulatie van procedures beter een wetswijziging kan worden gerealiseerd, die uitsluitend betrekking heeft op de gevallen waarin de procedure op grond van artikel 80 (die vaak gepaard gaat met een mondelinge behandeling) zoveel duidelijkheid oplevert, dat tegelijk met de beschikking op het verzoek om toepassing van artikel 80 door de voorzitter een uitspraak in de hoofdzaak kan worden gedaan.

Het verdient aanbeveling, deze nieuwe procesrechtelijke bevoegdheid van de voorzitter mede uit te strekken tot de gevallen waarin het verzoek om toepassing van artikel 80 wordt gedaan hangende een Arob-bezwaarschriftprocedure. Daartoe zou de voorzitter op verzoek van partijen het bezwaarschrift als beroepschrift moeten kunnen aanmerken en behandelen.

Een bescheiden vereenvoudiging van de Arob-rechtspraak kan voorts worden gerealiseerd door, naar analogie van de geldende voorschriften voor enkele andere vormen van administratieve rechtspraak aan de Afdeling rechtspraak en haar voorzitter de bevoegdheid te geven, in daarvoor in aanmerking komende zaken mondeling uitspraak te doen.

4.6. Afdoening bij beschikking zonder mondelinge behandeling

Het in artikel 6 van het Europese Verdrag neergelegde recht op een openbare en eerlijke behandeling, waar de belanghebbende zich door de rechter kan doen horen («fair hearing») wordt algemeen van betekenis geacht voor de gehele rechtspraak. De waardering van burgers voor rechtsgangen blijkt dan ook in hoge mate daarvan afhankelijk te zijn, of men zich heeft kunnen doen horen. Dit betekent echter niet dat noodzakelijkerwijs in elke procedure een openbare terechtzitting moet plaatsvinden. Enerzijds zijn er gevallen waarin de zaak zo duidelijk ligt, dat de rechter op de stukken kan beslissen. De diverse procesrechtelijke wetten voorzien dan ook in de mogelijkheid van een vereenvoudigde afdoening (bij beschikking) van kennelijk niet-ontvankelijke, kennelijk ongegronde en kennelijk gegronde beroepen. Anderzijds komt het ook regelmatig voor dat een zaak op de zitting wordt gebracht, maar geen der partijen verschijnt, dan wel bij de ter zitting verschenen partij(en) geen behoefte blijkt te bestaan, iets toe te voegen aan wat in de stukken naar voren is gebracht. Deze gang van zaken leidt tot tijdverlies ter zitting en, doordat eerst op de behandeling ter zitting moet worden gewacht, vertraging bij de afdoening.

Een en ander doet de vraag rijzen, of ook buiten de gevallen van kennelijke niet-ontvankelijkheid, kennelijke ongegrondheid en kennelijke gegrondheid een mogelijkheid moet worden geopend dat zaken buiten zitting door de rechter worden afgedaan. In de Ambtenarenwet 1929 (artikelen 101a en 101b) en in de Beroepswet (de artikelen 128 en 129) is in een zodanige mogelijkheid voorzien. Daaraan is echter, ter verzekering van het recht van partijen op een openbare behandeling ter zitting, de mogelijkheid gekoppeld om door het doen van verzet alsnog zo'n openbare behandeling af te dwingen. Deze procesrechtelijke mogelijkheid kan dus tot cumulatie in plaats van differentiatie van procedurevormen leiden. De werkgroep geeft daarom de voorkeur aan een andere procesrechtelijke modaliteit, die zij tot een beleidsvariant heeft uitgewerkt. Aan de rechter zou de bevoegdheid kunnen worden gegeven om aan partijen de keuze te laten of al dan niet tot

een behandeling ter terechtzitting wordt overgegaan. Indien geen der partijen (met inbegrip van eventuele derden-belanghebbende) de wens daartoe te kennen geeft, zou de rechter in de zaak zonder zitting uitspraak kunnen doen.

4.7. *Het beroep op de Kroon*

Ook na de inwerkingtreding van de Wet Arob is ten aanzien van een brede scala van overheidsbesluiten beroep op de Kroon blijven bestaan. Indien beroep op de Kroon openstaat, is de Afdeling rechtspraak niet bevoegd en onthoudt ook de gewone rechter zich van een beoordeling. Het beroep op de Kroon ten aanzien van allerlei overheidsbesluiten is niet het gevolg van een systematische taakverdeling tussen administratieve rechtspraak en *administratief beroep*, maar de resultante van de ontwikkeling van de administratiefrechtelijke rechtsbescherming in ons land, waarbij tot 1976 – afgezien van de gespecialiseerde takken van administratieve rechtspraak – geen alternatief voor beroep op de Kroon voorhanden was. Toepassing van de in 1981 vastgestelde Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon zou tot een andere taakverdeling leiden dan thans het geval is. Deze richtlijnen worden echter slechts toegepast bij nieuwe wetgeving en bij ingrijpende herziening van bestaande wetgeving.

Naar het oordeel van de werkgroep is er aanleiding, te bezien of niet de kosten die aan het beroep op de Kroon zijn verbonden, aanleiding geven versneld herverkaveling tussen beroep op de Kroon en administratieve rechtspraak tot stand te brengen. Uit berekeningen die de werkgroep heeft uitgevoerd blijkt dat de kosten per zaak bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur ongeveer 90% hoger liggen dan die bij de Afdeling rechtspraak, waarbij de vermoedelijk eveneens aanzienlijk hogere kosten van de departementen nog buiten beschouwing zijn gelaten.

Hieraan mag niet de conclusie worden verbonden dat zonder meer een bezuiniging met hetzelfde percentage kan worden bereikt door vervanging van het beroep op de Kroon door Arob-beroep. Bij een vergelijking van de kosten dient rekening te worden gehouden met uiteenlopende factoren die van invloed zijn op de aard en omvang van de werkzaamheden bij de behandeling van beroepen op de Kroon. Ook moet bij een vergelijking van de kosten van beroep op de Kroon en Arob-beroep in aanmerking worden genomen dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur reeds een aantal jaren bezig is met herzieningen die ten doel hebben de constante groei van het aantal te behandelen beroepen op een zo efficiënt en zo economisch mogelijke wijze op te vangen.

Voorts moet in aanmerking worden genomen dat het aantal zaken dat bij de Afdeling rechtspraak buiten zitting kan worden afgedaan aanzienlijk groter is dan bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur. Ook daarnaast is er een aanmerkelijk verschil in aard van zaken zowel binnen de Afdelingen als tussen de Afdelingen onderling.

Ondanks deze onzekere elementen en aan te brengen verfijningen in de vergelijking van de aantallen zaken zijn er redenen om een substantiële besparing te verwachten van een vervanging van het beroep op de Kroon door administratieve rechtspraak. De bedoelde redenen zijn in het rapport uitgewerkt en toegelicht. Een aantal leden van de werkgroep, wier standpunt aan het slot van deze paragraaf is weergegeven, kan dit oordeel echter niet onderschrijven.

De werkgroep heeft aanleiding gezien de volgende beleidsvariant te formuleren: het beroep op de Kroon tegen beschikkingen zal vervangen kunnen worden door *administratieve rechtspraak*; *beroep op de Kroon* ter zake van besluiten van algemene strekking die plannen en/of regelingen inhouden zal daarentegen gehandhaafd kunnen blijven. In het algemeen zal het beroep op de Kroon door Arob-beroep kunnen worden vervangen (de overgang van bijstandszaken naar de sociale verzekeringsrechtspraak wordt onder 4.8. behandeld). Dit is zowel wetstechnisch als organisatorisch de eenvoudigste wijziging.

Een aantal leden van de werkgroep, vooral vertegenwoordigende departementen op wier terrein de meeste Kroonberoepen zich voordoen, kan de hierboven verwoorde besparingsvariant geenszins onderschrijven. Naar het oordeel van deze leden verschaffen de beschikbare cijfers een volstrekt onvoldoende grondslag om dit voorstel te kunnen doen. Bovendien wordt gewezen op de praktische voordelen die Kroonberoep in bepaalde gevallen kan hebben boven Arob-beroep.

4.8. *Overdracht van enige beroepsgangen bij Kroon en Afdeling rechtspraak naar de raden van beroep/Centrale Raad van Beroep*

Op het terrein van de sociale zekerheid hebben thans niet slechts de raden van beroep (eerste aanleg) en de Centrale Raad van Beroep (hoger beroep) rechtsmacht, maar ook de Kroon en de Afdeling rechtspraak.

De Kroon neemt kennis van geschillen die voortvloeien uit de Algemene Bijstandswet. Deze geschillen betreffen voor het merendeel de vraag of en in welke mate de burger aanspraak op bijstand heeft. Een minderheid van de zaken betreft geschillen tussen overheidsorganen over het al dan niet toelaatbaar zijn van bepaalde bijstandsuitgaven. De Algemene Bijstandswet is het sluitstuk in het stelsel van sociale zekerheid. Het is wenselijk dat de rechtsmacht inzake geschillen tussen burger en uitvoeringsorgaan wordt overgedragen aan de raden van beroep, die nu reeds oordelen over de geschillen op het overgrote deel van het terrein van de sociale zekerheid.

De Afdeling rechtspraak neemt kennis van geschillen die voortvloeien uit enige wetten en regelingen op het terrein van de sociale zekerheid. Het verdient aanbeveling om de behandeling van voornoemde zaken over te hevelen naar de raden van beroep.

4.9. *De 20%-variant*

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, berusten de schattingen van de besparingen die uit de verschillende beleidsvarianten voortvloeien op veronderstellingen die met vele onzekerheden zijn omgeven. De werkgroep wil hier met nadruk op wijzen.

Niettemin is het nuttig om een beeld te presenteren van het totaal van deze besparingen. Zulks vloeit ook voort uit de taakopdracht voor heroverwegingsonderzoeken die een «20%-variant» voorschrijft. De werkgroep heeft de indruk dat de achtergrond van dit voorschrift vooral daarin bestaat dat men de heroverwegingswerkgroepen ertoe wil aanzetten ingrijpende voorstellen niet te vermijden. De werkgroep meent dan ook dat uit het hieronder gepresenteerde beeld duidelijk blijkt dat de werkgroep in dit opzicht zijn opdracht heeft uitgevoerd¹³.

¹³ De werkgroep is zich ervan bewust dat eigenlijk niet alle besparingen mogen worden opgeteld. Invoering van bepaalde beleidsvarianten heeft invloed op de omvang van de besparingen bij andere beleidsvarianten. Deze onderlinge effecten zijn echter van relatief kleine betekenis.

| Variant | Besparingen | P.m.-notering |
|----------------------------------|------------------------------|--|
| 4.1. (voorprocedures) | 2 560 759 | + 1. vermindering gebruik adviescommissies + 2. vervanging verplichte voorprocedures door facultatieve bezwaarschriftenprocedures |
| 4.2. (cassatie) | | + 1. vermindering aantal zaken - 2. vermeerdering aantal toevoegingen |
| 4.3. (rechterlijk verlof) | n.v.t. | |
| 4.4. (proceskosten veroordeling) | 600 000 ¹ | + 1. reductie van aantal beroepen - 2. perceptiekosten |
| 4.5. (Arob-rechtspraak) | 1 529 494 | |
| 4.6. (afdoening bij beschikking) | 195 790 | |
| 4.7. (Kroonberoep) | 9 185 415 ² | |
| 4.8. (overgang rechtsmacht) | 149 352 | |
| Totaal | 14 220 810 ³ + PM | |

Besparingspercentage: 14,2 mln. + PM = 12%⁴ + PM van 120,5 mln. (het ijkpunt; zie par. 2).

¹ Ingevolge het oordeel van vertegenwoordigers van één departement 4 400 000. Het batig saldo van f 600 000 c.q. f 4 400 000 komt ten goede aan de centrale overheid en aan de lagere overheden. De bedragen die per saldo ten goede komen aan de lagere overheden vallen buiten deze heroverweging.

² Ingevolge het oordeel van een aantal leden van de werkgroep op grond van het geleverde materiaal niet te bepalen; in ieder geval veel minder.

³ Ingevolge het oordeel van één departement 18 025 110 (zie noot 1).

⁴ Ingevolge het oordeel van één departement 15% (zie noot 1).

Ten aanzien van de economische effecten van de beleidsvarianten en het tijdschema van realisering kan in deze samenvatting worden volstaan met op te merken dat de afremming van de personeelsbehoefte die bij de realisering van de verschillende varianten kan worden bewerkstelligd, waarschijnlijk niet zal behoeven te leiden tot gedwongen ontslagen en dat vanwege benodigde wetswijzigingen en het horen van adviesorganen, voor de meeste varianten een implementatie-termijn van drie jaren nodig zal zijn alvorens de besparingen kunnen worden gerealiseerd.

CENTRALE DIENSTEN BIJ DE DEPARTEMENTEN VAN ALGEMEEN BESTUUR

Samenvatting – deelrapport 52

1. Inleiding

De afgelopen decennia is het overheidsapparaat in verschillende gremia gezien op mogelijkheden tot verbetering van het functioneren. Met dit onderzoek naar de centrale diensten van de departementen van algemeen bestuur is het de eerste keer in Nederland, dat een dergelijk onderzoek is ondernomen voor een substantieel deel van het overheidsapparaat (de centrale functies van alle departementen), en wel in het kader van de derde ronde heroverweging en dus in het perspectief van verminderde budgettaire mogelijkheden. Lag tot dusver het accent bij eerdere (deel)studies naar centrale diensten doorgaans primair op kwaliteitsverbetering (en daardoor vaak op uitbouw) ervan, bij het onderhavige heroverwegingsonderzoek gaat het expliciet om een kritische bezinning op organisatie en apparaat met het doel te komen tot beleidsvarianten, die resulteren in budgettaire besparingen.

2. Terreinafbakening

Onderwerp van onderzoek waren de financieel-economische functie, de functie accountantscontrole, de personele functie, de wetgevende en juridische functie, de functie algemene zaken en de organisatie-adviesfunctie. De voorlichtingsfunctie is onderwerp van onderzoek geweest in de heroverwegingswerkgroep Voorlichting. Na de eerste (inventariserende) fase zijn – in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging – de organisatie-adviesfunctie en enkele onderdelen van de functie algemene zaken buiten het verder heroverwegingsonderwerp gebleven omdat deze ook onderwerp waren van privatiseringsonderzoek. Ten einde verdere cumulatie met andere exercities te vermijden is op verzoek van de voorzitter van de heroverwegingswerkgroep Centrale Diensten (HOCD) door de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging besloten dat de maatregelen respectievelijk beleidsvarianten die in het kader van de 2%-operatie personeelreductie Rijksdienst en dit heroverwegingsonderzoek met betrekking tot de Centrale Diensten werden ontwikkeld, wederzijds voor beide operaties zouden kunnen worden gebruikt.

De werkgroep stond onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van VROM. Als leden hadden erin zitting de voorzitters van de met betrekking tot de centrale functies bestaande interdepartementale overlegstructuren dan wel coördinatoren voor die centrale functies waarvoor dergelijke overlegstructuren ontbreken. Daarnaast nam aan de werkgroep een tweetal vertegenwoordigers van de zogenaamde lijnfuncties deel. De samenstelling van de werkgroep is in het werkgroeprapport na hoofdstuk 2 opgenomen. De secretarissen-generaal, die steeds op de hoogte zijn gehouden van de ontwikkelingen in de werkgroep, hebben een deel van het onderzoek ten behoeve van de werkgroep verricht.

3. Bereikte onderzoeksresultaten

Als hoofdelementen van het heroverwegingsonderzoek zijn te beschouwen de inventarisatiefase, het ontwikkelen van beleidsvarianten voor de centrale diensten en een toetsing van de ontwikkelde beleidsvarianten. Een samenvatting van de resultaten van de inventarisatiefase is opgenomen in hoofdstuk 2 van het werkgroeprapport. De inventarisatierapporten zijn opgenomen in bijlage 7. De inventarisatie, waarbij in beginsel een functioneel begrip centrale functie is gehanteerd, is verricht door subwerkgroepen per centrale functie, onder voorzitterschap van de desbetreffende werkgroepleden.

De inventarisatie kwam uit op een totaal bedrag aan integrale kosten van ca. 900 mln. en ca. 11.500 personen voor genoemde centrale functies (zie samenvattende tabel op pag. 54 en 55). Zij heeft een grote veelvormigheid van organisatievormen van centrale functies bij de departementen aan de dag gelegd. De uit de inventarisatie resulterende gegevens per centrale functie zijn dan ook zeer beperkt interdepartementaal vergelijkbaar. De genoemde totaalbedragen moeten met voorzichtigheid worden gehanteerd, enerzijds omdat zij, bij het ontbreken van traceerbare begrotingsbedragen, via genormeerde berekeningen zijn verkregen, anderzijds omdat, ondanks de in beginsel gekozen ruime functionele beschrijving van het begrip centrale functie, niet alle daaraan toe te rekenen departementsonderdelen bij de inventarisatie zijn betrokken.

Gezien deze inventarisatieresultaten heeft de werkgroep een uniforme, horizontale aanpak voor de onderzoeksfasen evaluatie en ontwikkeling van beleidsvarianten, onwerkbaar geoordeeld. Daarom is de secretarissen-generaal verzocht voor de centrale functies van hun departement deze onderzoeksfasen te verzorgen, resulterend in beleidsvarianten met besparingen van -5, -12 en -20% ten behoeve van de heroverwegingswerkgroep. Na overleg met de voorzitter van de Ambtelijke Commissie Heroverweging hebben de secretarissen-generaal zich daartoe bereid verklaard. De secretarissen-generaal hebben het onderzoek doorgaans beperkt tot de centrale diensten in enge zin, met integrale kosten van f 605 miljoen en 8534 personen omvattende (zie samenvattende tabel op pag. 54 en 55). Ook voor deze totaalcijfers – en de onderbouwing ervan – geldt dat zij met voorzichtigheid, in elk geval niet in interdepartementaal vergelijkende zin, mogen worden gebruikt. Departementen die meer centraal zijn georganiseerd, hebben door de gevolgde werkwijze immers een zwaardere taakstelling voor de beleidsvarianten voor centrale diensten gekregen dan andere die meer decentraal zijn georganiseerd, doch uit functioneel oogpunt wellicht evenzoveel kosten met zich meebrengen.

4. Karakterisering van de onderzoeksresultaten

De resultaten van de onderzoeken per departement zijn opgenomen in bijlage 9 bij het werkgroeprapport. De aldus verkregen onderzoeksresultaten zijn door de werkgroep gerubriceerd per onderscheiden centrale functie en samengevat in overzichten (opgenomen in bijlage 10 van het werkgroeprapport). Daarin is tevens aangegeven welke aard van besluitvorming de werkgroep per variant mogelijk acht. Deze overzichten worden besproken in hoofdstuk 2 van het rapport, waarbij per centrale functie de ontwikkelde varianten zijn toegelicht.

De kwantitatieve omvang van de per departement ontwikkelde beleidsvarianten varieert sterk (van 0% tot de gevraagde -20% ten opzichte van het ijkpunt). Waar de gevraagde -5, -12 en -20% varianten zijn ontwikkeld, is de -5% variant doorgaans te effectueren door middel van maatregelen in de sfeer van efficiency-verbetering. Bij de -12% varianten is doorgaans naast efficiency-verbetering sprake van reductie van het voorzieningenniveau en vermindering van taken. In de -20% varianten zijn deze reducties meestal fundamenteel van karakter.

Bij het ontwikkelen van beleidsvarianten konden de secretarissen-generaal tevens gebruik maken van maatregelen die in het kader van de zogenaamde 2% operatie personeelsreductie worden ontwikkeld. Zoals uit de samenvattende tabel op pagina 54 en 55 blijkt, is thans gemiddeld 5% van de in het ijkpunt begrepen personeelsaantallen ingeboekt bij de 2% operatie.

De besparingen als gevolg van de ontwikkelde beleidsvarianten betreffen doorgaans bruto-bedragen; de netto-besparingen (bij voorbeeld in geval van deconcentratie, automatisering of uitbesteding) kunnen bij een aantal varianten (aanzienlijk) kleiner zijn dan deze bruto-bedragen dan wel niet optreden.

De werkgroep heeft in de overzichten in hoofdstuk 2 en in bijlage 10 van het rapport aangegeven welke varianten, door een of meer departementen

genoemd, in principe voor meer departementen toepasbaar zijn. Het extra-kwantitatieve besparingseffect, als gevolg van dergelijke maatregelen, kon binnen de beschikbare tijd van het onderzoek niet berekend worden.

De kwantitatief aangegeven besparingen per departement (zie samenvattende tabel op pag. 54 en 55) dienen voorts met voorzichtigheid te worden gehanteerd, aangezien het cijfermateriaal (de volgens globale maatstaven berekende integrale kosten), op basis waarvan de berekeningen zijn gemaakt, van indicatieve aard is.

Wanneer men de relatieve omvang van de – gemiddeld – per categorie centrale functie ontwikkelde beleidsvarianten vergelijkt, zijn globaal de volgende tendensen te onderkennen. Mogelijkheden tot uitbesteding van werkzaamheden worden relatief veel genoemd bij de accountantscontrole. In verhouding kwantitatief vergaande varianten zijn ontwikkeld voor de financiële functie (o.a. vermindering van de interne regelgeving, automatisering) en de personele functie (deels een aanpassing van de werkzaamheden aan teruglopende wervingsactiviteiten van departementen, deels verlaging van het voorzieningenniveau).

Aanzienlijke mogelijkheden tot besparing bij de functie algemene zaken worden genoemd bij die departementen, die binnenkort als gevolg van nieuwbouw geografisch sterk zullen worden geconcentreerd.

Opvallend is dat voor wat betreft de wetgevende en juridische functie nauwelijks beleidsvarianten zijn ontwikkeld. Slechts een enkele uitbestedingsvariant wordt hier genoemd.

De werkgroep is, zoals hiervoor gesteld, van opvatting, dat bij de besluitvorming over de kwantitatieve resultaten van het onderzoek rekening dient te worden gehouden met het hiervoor genoemde indicatieve karakter van de resultaten en met het feit dat deze interdepartementaal slechts zeer beperkt vergelijkbaar zijn. De werkgroep ziet het belang van het onderzoek met name daarin, dat zowel uit de inventarisatiefase als uit de ontwikkelde beleidsvarianten en de interdepartementale vergelijking daarvan, een reservoir van deels concreet te beslissen mogelijkheden, deels (eventueel interdepartementaal) nader uit te werken varianten, voor aanpassing van de centrale functies is voortgekomen. Daaruit kan mede worden geput ten behoeve van de invulling van operaties, zoals die betreffende de personeelsreductie van de centrale overheid.

De werkgroep verwacht voorts dat de door dit onderzoek geconcentreerde aandacht op de (uitvoering van de) centrale functies zal bijdragen aan een versterking van het centrale management bij beperktere budgettaire mogelijkheden.

De werkgroep is zich bewust van het vele werk, dat zij bij de departementen heeft veroorzaakt. Zij wil dan ook haar erkentelijkheid uitspreken jegens allen die aan dit onderzoek hebben medegewerkt en met name jegens de secretarissen-generaal, die zich bereid hebben getoond een belangrijk deel van het onderzoek ten behoeve van de werkgroep te willen verrichten.

Samenvattende tabel*

| Dep. | (1) IJKpunt inventarisatiefase ¹ | (2) Aangepast ijkpunt departement. onderz. | | (3) IJKpunt per functie (op basis van (2)) | | | (4) Maximum bruto varianten per functie ⁶ | | (5) Totale bruto omvang varianten (% van (2)) | (6) ⁵ Ingeboekt in 2%-operatie (% pers. van (2)) | | | |
|------|--|---|--------------------|--|-------------------|---------|---|-------------------|--|--|------------------------------|------------------|---|
| | | integr. kosten (mln. gulden) | personeels-aantal | integr. kosten (mln. gulden) | personeels-aantal | functie | integr. kosten (mln. gulden) | personeels-aantal | | | integr. kosten (mln. gulden) | als % van (3) | |
| III | AZ | 7,484 | 98,3 | 7,845 | 104 | F | 1,436 | 18 | 0,399 | 28 | 12,6 | 7,7 | |
| | | | | | | A | — | — | — | — | | | — |
| | | | | | | P | 0,826 | 11 | 0,150 | 18 | | | |
| | | | | | | WJZ | 0,393 | 4 | 0 | 0 | | | |
| | | | | | | AZ | 5,190 | 71 | 0,439 | 8 | | | |
| V | BuZ | 54,229 ² | 939,6 | 47,032 | 725,65 | F | 12,544 | 168 | 1,269 | 10 | 15,2 | 8,4 | |
| | | | | | | A | — | — | — | — | | | |
| | | | | | | P | 2,672 | 38,6 | 0,207 | 8 | | | |
| | | | | | | WJZ | 7,474 | 91 | 0,789 | 11 | | | |
| | | | | | | AZ | 24,342 | 428 | 4,891 | 20 | | | |
| VI | Jus. | 84,056 | 933,4 | 34,828 | 484,5 | F | 3,570 | 42 | 0,714 | 20 | 14,8 | 5,9 | |
| | | | | | | A | 4,906 | 59 | 0,998 | 20 | | | |
| | | | | | | P | 11,074 | 141 | 2,199 | 20 | | | |
| | | | | | | WJZ | 4,574 | 46,5 | 0,393 | 9 | | | |
| | | | | | | AZ | 10,704 | 196 | 0,846 | 8 | | | |
| VII | BiZ | 39,676 | 568,5 | 37,544 | 543,5 | F | 3,126 | 46 | 0,313 | 10 | 7,7 | 2,7 | |
| | | | | | | A | 1,854 | 21 | 0,484 | 26 | | | |
| | | | | | | P | 7,589 | 96,5 | 1,518 | 20 | | | |
| | | | | | | WJZ | 9,980 | 108 | 0,323 | 3 | | | |
| | | | | | | AZ | 14,995 | 272 | 0,251 | 2 | | | |
| VIII | OW | 106,867 | 996,5 | 63,393 | 891,5 | F | 6,162 | 83 | 1,262 | 20 | 18,8 | 8,9 ⁷ | |
| | | | | | | A | 16,000 | 175 | 2,400 | 15 | | | |
| | | | | | | P | 8,986 | 108,5 | 1,800 | 20 | | | |
| | | | | | | WJZ | 8,670 | 89 | 1,753 | 20 | | | |
| | | | | | | AZ | 23,575 | 436 | 4,725 | 20 | | | |
| IX | Fin. | 82,731 | 902,1 | 22,726 | 408,5 | F | 7,555 | 138,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | | | | | | A | 1,842 | 23 | 0 | 0 | | | |
| | | | | | | P | 3,548 | 52 | 0 | 0 | | | |
| | | | | | | WJZ | 1,585 | 17 | 0 | 0 | | | |
| | | | | | | AZ | 8,196 | 178 | 0 | 0 | | | |
| X | Def. | 157,602 | 2 095,4 | 95,416 | 1359,8 | F | 36,364 | 550 | 4,290 | 12 | 10,3 | — | |
| | | | | | | A | 28,138 | 313 | 4,500 | 16 | | | |
| | | | | | | P | 5,100 | 65 | 1,040 | 20 | | | |
| | | | | | | WJZ | 5,560 | 64,8 | 0 | 0 | | | |
| | | | | | | AZ | 20,254 | 367 | 0 | 0 | | | |
| XI | VROM | 57,269 ⁴ | 757,3 ⁴ | 38,000 ⁴ | 518 ⁴ | F | 11,600 | 164 | 2,448 | 21 | 18,5 | 6,6 | |
| | | | | | | A | 4,700 | 57 | 0,080 | 2 | | | |
| | | | | | | P | 7,800 | 104 | 1,451 | 19 | | | |
| | | | | | | WJZ | 5,900 | 61 | 1,947 | 33 | | | |
| | | | | | | AZ | 8,000 ⁴ | 132 ⁴ | 1,088 ⁴ | 20 | | | |

| | | | | | | | | | | | | |
|--------|-----|-----------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------|---------------------|------------------|--------------------|------|------|------------------|
| XII | VW | 82,907 | 1 072 | 80,432 | 1044,5 | F | 11,063 | 135 | 0,164 | 1 | 0,6 | 0,6 |
| | | | | | | A | 3,611 | 44 | 0 | 0 | | |
| | | | | | | P | 45,108 | 587 | 0,231 | 1 | | |
| | | | | | | WJZ | 11,113 | 117,5 | 0 | 0 | | |
| | | | | | | AZ | 9,537 | 161 | 0,089 | 1 | | |
| XIII | EZ | 40,223 ² | 556 | 31,391 | 436 | F | 6,655 | 88 | 1,361 | 20 | 18,3 | |
| | | | | | | A | 5,804 | 70 | 0,663 | 11 | | |
| | | | | | | P | 5,794 | 76 | 1,144 | 20 | | |
| | | | | | | WJZ | 4,324 | 42 | 0,824 | 19 | | |
| | | | | | | AZ | 8,814 | 160 | 1,763 | 20 | | |
| XIV | LV | 64,963 | 798 | 56,773 | 762 | F | 6,495 | 79 | 1,151 | 18 | 8,4 | 3,1 |
| | | | | | | A | 9,862 | 117 | 0,421 | 4 | | |
| | | | | | | P | 22,000 | 300 | 2,640 | 12 | | |
| | | | | | | WJZ | 4,600 | 51 | 0,541 | 12 | | |
| | | | | | | AZ | 13,816 | 215 | 0 | 0 | | |
| XV | SZW | 55,737 | 763,8 | 35,815 | 524 | F | 5,838 | 72 | 0,902 | 15 | 12,4 | 10,3 |
| | | | | | | A | 3,423 | 40 | 0,498 | 15 | | |
| | | | | | | P | 6,789 | 74 | 0,572 | 8 | | |
| | | | | | | WJZ | 1,292 | 14 | 0 | 0 | | |
| | | | | | | AZ | 18,473 | 324 | 2,485 | 13 | | |
| XVI | WVC | 63,564 ^{2 3} | 972,3 ³ | 53,515 ⁴ | 732,3 ⁴ | F | 11,937 | 129,5 | 1,337 | 11 | 12,9 | 14,1 |
| | | | | | | A | 8,222 | 96 | 1,113 | 14 | | |
| | | | | | | P | 11,500 | 170,5 | 0,809 | 7 | | |
| | | | | | | WJZ | 6,396 | 66,3 | 0 | 0 | | |
| | | | | | | AZ | 15,460 ⁴ | 270 ⁴ | 3,665 ³ | 24 | | |
| Totaal | | 897,308 | 11 453,2 | 604,710 | 8534,25 | F | 124,345 | 1713 | 15,610 | 12,6 | | 4,5 |
| | | | | | | A | 88,362 | 1015 | 11,157 | 12,6 | | 2,8 |
| | | | | | | P | 138,786 | 1824 | 13,761 | 9,9 | | 4,6 |
| | | | | | | WJZ | 71,861 | 772 | 6,570 | 9,1 | | 2,4 |
| | | | | | | AZ | 181,356 | 3210 | 20,242 | 11,2 | | 6,8 |
| | | | | | | Totaal | 604,710 | 8534 | 67,340 | | 11,1 | 5,0 ⁸ |

* Voor wat betreft de zeer beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal zie opmerkingen hierover op blz. 2 e.v. in de Inleiding en Samenvatting.

¹ Inclusief O en I-functie.

² Exclusief O en I-functie.

³ Inclusief «beheersconstruct Leidschendam».

⁴ Exclusief «beheersconstruct Leidschendam».

⁵ Niet in alle gevallen heeft de genoemde inboeking betrekking op de volledige 4-jaren periode voor deze operatie.

⁶ Maximum d.w.z. ontwikkeld c.f. de leidraad bij heroverwegingen; bruto d.w.z. de beleidsvarianten zijn inclusief deconcentratie, uitbesteding enz., terwijl daarbij geen rekening is gehouden met uitgavenstijgingen; in een aantal gevallen heeft, omdat in de departementale bijdragen de

relatie kosten/personeelsaantal niet is aangegeven, omrekening plaatsgevonden d.m.v. uit inventarisatiefase dan wel uit departementale rapportages bekend zijnde gemiddelde integrale kosten.

⁷ Cijfer dient nog formeel te worden bekrachtigd. Dit geldt ook voor de desbetreffende kolom elders in dit rapport.

⁸ Exclusief EZ: zie ook noot 5.

Samenvatting – deelrapport 53

1. Structuur en cultuur belemmeren een doelmatige bedrijfsvoering

De in vrij brede kring onderkende ondoelmatigheden in het interne functioneren van de Rijksdienst vloeien voort uit een aantal specifieke grondgebreken. Deze hebben niet alleen betrekking op het budgetmechanisme maar hangen ook samen met de huidige organisatie van de overheid. Deze organisatie is gestoeld op een sterk centralistisch en dirigistisch beheersmodel. Daaraan zijn belangrijke gebreken verbonden, die in de huidige bureaucratische structuur en cultuur diep zijn verankerd. Een verbetering van de bedrijfsvoering dient naar het oordeel van de werkgroep dan ook primair gezocht te worden in de verbetering van de structuur en de cultuur. Eerst dan heeft de introductie van op bedrijfseconomische inzichten geschoeide methoden en technieken kans van slagen.

2. Zelfbeheer als oplossingsrichting

De werkgroep acht het mogelijk te komen tot structurele verbetering van de bedrijfsvoering door de invoering van een ander bedrijfsvoeringsconcept, waarmee in het bedrijfsleven gunstige ervaringen zijn opgedaan. Centraal bij de voorgestane oplossing staat een vervanging van het huidige beheersmodel door een model waarbij sprake is van interne organisatorische decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere managementniveaus. Het verleggen van verantwoordelijkheid naar lagere niveaus in de organisatie houdt in het verlenen van een zekere mate van autonomie aan de dienstonderdelen. Deze verkrijgen meer vrijheid om zelfstandig – dus zonder directe tussenkomst van buitenaf – intern het productieproces te sturen en te regelen. In dit verband spreekt de werkgroep van zelfbeheer als *nieuw element in de besturing* van de Rijksdienst. Dit wordt bereikt door invoering van contractmanagement: tussen dienstonderdeel en leiding wordt jaarlijks een tweezijdig contract gesloten. Daarin verplichten de partijen zich tot respectievelijk het uitvoeren van de overeengekomen werkzaamheden en het beschikbaar stellen van de daarvoor benodigde middelen. Op deze wijze kan volstaan worden met een meer selectieve sturing. Met zelfbeheer gaat derhalve een delegatie gepaard van de financiële, personele en organisatiefunctie naar het lijnmanagement.

3. Verantwoordelijk budgethouderschap met «scharrel»ruimte en incentive-systemen als nadere uitwerking

Zelfbeheer gebaseerd op het contractprincipe komt in de praktijk neer op decentralisatie van de directe budgettaire verantwoordelijkheid. Deze decentralisatie wordt vorm gegeven door het instellen van een jaarlijks taakstellend budget voor het betreffende dienstonderdeel qua input én output of activiteitsniveau (werkplan). De primaire verantwoordelijkheid voor het realiseren van de taakstelling wordt in handen gegeven van een zogenaamde budgethouder.

Nadrukkelijk zij gesteld dat het budget alleen betrekking heeft op de productie van de eigen dienst. Het bevat zodoende geen programmatische uitgaven ten behoeve van derden buiten de overheid.

De taakstelling in het budget kan berusten op normen, ervaringsgegevens, vuistregels en dergelijke, maar aan de leiding van het dienstonderdeel c.q. de budgethouder wordt overgelaten hoe deze de beschikbaar gestelde middelen – binnen bepaalde grenzen – in de praktijk verdeelt. De verantwoordelijke budgethouder krijgt in feite de beschikking over een eigen beslissingsruimte. De werkgroep spreekt van «scharrel»ruimte.

De voorgestane oplossing impliceert een andere stijl van leiding geven, alsook de invoering van andere beoordelingsmaatstaven dan tot nu toe gebruikelijk. De ambtenaar – zowel als individu als in groepen – moet

worden «beloond» voor efficiënt handelen. Niet het persoonlijk gezag van de hiërarchieke meerdere en de daaraan verbonden traditionele loyaliteit van diens ondergeschikten staat centraal, maar het uitvoeren van het contract dat in het budget besloten ligt. Dit contract vormt de grondslag voor het verantwoordelijkheidsbesef.

De primaire werkmotivatie gelegen in een zorgvuldige naleving van het contract vormt een «incentive» (prikkel) voor een efficiënte werkwijze, zeker wanneer aan het eind van de budgetcyclus de gerealiseerde productie getoetst wordt aan het budgetplan. Het budget vervult daarmee de functie van toetsingskader, in zoverre overigens als de kwaliteit van het werkplan dit toelaat.

Budgettering kan bewerkstelligen, dat het succes van het functioneren van een dienstonderdeel (louter) afhangt van de hoogte van het budget of van de invloed op beleidsinhoudelijk gebied. Ook de wijze van uitvoering van de taakstellende begroting wordt een succesbepalende factor. Zelfbeheer kan aldus een kostenbewust en taakgericht denken en doen bij de ambtenaar stimuleren.

Ter versterking van de prikkelwerking denkt de werkgroep ook aan de invoering van een systeem van budgetwinst en -verlies. Van budgetwinst is – globaal – sprake indien de overeengekomen productie is gerealiseerd tegen lagere kosten dan de geraamde. Een deel van de budgetwinst zou binnen bepaalde grenzen door de eigen dienst vrij besteedbaar moeten zijn, bijvoorbeeld voor extra maatregelen op het gebied van secundaire arbeidsvoorwaarden en voor verbetering van de eigen productie (apparatuur en dergelijke).

Aan het realiseren van een efficiëntere bedrijfsvoering binnen een dienst kan verder een impuls gegeven worden door een adequaat beoordelings- en beloningssysteem voor de individuele ambtenaar. In dat verband dienen prikkels gevonden te worden in de arbeidsvoorwaardensfeer en de beloningsstructuur. Verstarringen in de arbeidsvoorwaarden moeten worden weggenomen. Op deze wijze kan tevens de mobiliteit van de ambtenaar worden bevorderd.

4. Voorwaarden voor zelfbeheer

Zelfbeheer heeft verstreckende gevolgen voor de ambtelijke organisatie. Meer vrijheidsgraden worden gekoppeld aan andere randvoorwaarden. Het vraagt om versoepeling van voorschriften en regels, om herbezinning op het preventieve toezicht en de controle en om een herziening van de «parade der toetsers». Andere eisen dienen te worden gesteld aan management, personeels- en formatiebeleid, informatievoorziening en aan de functionele staven.

Van belang is dat zelfbeheer een herstel van het primaat van de politiek kan bevorderen. Bij zelfbeheer is de politiek minder overgeleverd aan bureaucratische mechanismen. Het stelt de politieke leiding beter in staat zich te concentreren op hoofdlijnen, de productie te toetsen en inzicht te verkrijgen in de kosten. Daartoe is wel noodzakelijk dat de drie centrale beheersfuncties (financiën, organisatie en personeel) beter geïntegreerd worden in de departementale top. Alsdan kan er ook een betere koppeling van aspecten van beleid en beheer plaatsvinden.

Essentieel voor invoering van zelfbeheer is dat alle betrokkenen belang zien in het systeem. Naar de mening van de werkgroep wordt aan deze voorwaarde voldaan. Zo krijgt de departementale leiding uiteindelijk meer greep op de productie en kan deze zich meer tot sturing op hoofdpunten beperken. De diensten kunnen uit de klem van de huidige regelgeving komen. Daar staat tegenover dat zelfbeheer overheveling van macht betekent, hetgeen weerstanden oproept. Daarom is het van belang – om druk uit te oefenen – dat de politiek het veranderingsproces op gang brengt.

5. Aard en opzet van het rapport

Gelet op de tijdsdruk waarbinnen moest worden gewerkt heeft de werkgroep zich er niet op toegelegd de consequenties van zelfbeheer alle nader te concretiseren en pasklare maatregelen te formuleren. Voorop stond het ontwikkelen van een visie op het bedrijfsvoeringsvraagstuk, het aangeven van de gewenste oplossingsrichting en daarop baseren van beleidsaanbevelingen. Verdere uitwerking, waarbij het bedrijfsvoeringsconcept aan de praktijk wordt getoetst, acht de werkgroep pas zinvol als ook de politiek haar oordeel heeft gegeven. Wel is als eerste stap tot concretisering in een afzonderlijk deel II van de rapportage een ten dele technische uitwerking opgenomen voor een nieuw departementaal budgetteringssysteem. In dat deel wordt vooral de financieel-technische kant van zelfbeheer belicht.

6. Beleidsaanbevelingen

Verbetering van de bedrijfsvoering impliceert het op gang brengen van een veranderingsproces. De huidige bedrijfsvoering moet geleidelijk worden gericht op een meer bedrijfsmatig beheer. Een deel van de aanbevelingen van de werkgroep is reeds op korte termijn te effectueren; de overige vergen nader onderzoek. De aanbevelingen van de heroverwegingswerkgroep Verbetering van de bedrijfsvoering hebben betrekking op:

1. een bedrijfsmatiger beheersstructuur;
2. het management;
3. aanpassing van het personeelsbeleid aan zelfbeheer;
4. zogenaamd «kleine» efficiency;
5. vervolgvactiteiten.

6.1. Bevordering van een bedrijfsmatiger beheersstructuur

1. Zelfbeheer

Verbetering van de bedrijfsvoering bij de Rijksdienst komt tot stand door met kracht te streven naar decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere managementsniveaus

2. Budgethouders

De directe budgettaire verantwoordelijkheid wordt gedelegeerd naar de dienstonderdelen in de vorm van het aanwijzen van verantwoordelijke budgethouders. Op termijn wordt de invoering gerealiseerd van een departementaal budgetteringssysteem.

3. «Scharrel»ruimte en flexibiliteit

Budgethouders krijgen ten aanzien van hun interne beheersbudget de beschikking over een aantal vrijheidsgraden in de bestedingswijze der middelen.

4. De «interne driehoek»

Met het oog op de decentralisatie van de financiële, de personele en de organisatiefunctie naar het lijnmanagement wordt de departementale topstructuur versterkt door een meer gelijkwaardige plaats toe te kennen aan de drie centrale beheersfuncties.

5. Zelfbeheer en budgetteringssystemen

In verband met de invoering van budgetteringssystemen wordt het takenpakket van de centrale dienstonderdelen financiën, organisatie en personeel aangepast.

6. Het formatiebeleid

Het formatiebeleid wordt gedecentraliseerd. De lijnchef verkrijgt grotere bevoegdheden terzake, gekoppeld aan een doorzichtige meldingsplicht.

6.2. *Verbetering van het management*

1. *Management development*

De opleiding en begeleiding van lijnchefs wordt verbeterd en in verband met de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden gericht op een minder specialistisch en meer generalistisch beheer. De nadruk wordt gelegd op het omvormen van de overwegend rolgeoriënteerdheid van de ambtenaar naar taak- en outputgeoriënteerdheid en afnemersgerichtheid.

2. *Management-informatiesysteem*

Per departement wordt een consistent management-informatiesysteem opgezet waardoor per niveau de juiste informatie aanwezig en toegankelijk is.

3. *Projectmanagement*

Bij intra- en interdepartementale (beleids-)vraagstukken wordt zoveel mogelijk gewerkt met horizontale samenwerkingsvormen, met team- en projectmanagement. Ieders inbreng wordt ondergeschikt gesteld aan gemeenschappelijk gewenste resultaten. In dat verband wordt de vertegenwoordigers een directe (resultaat-)verantwoordelijkheid verleend.

4. *Bilateraal overleg*

Minder werkzaamheden worden opgedragen aan grote interdepartementale commissies. Waar mogelijk worden ambtenaren in hun functie verantwoordelijk gesteld voor bilateraal overleg met alle betrokkenen.

6.3. *Aanpassing van het personeelsbeleid aan zelfbeheer*

1. *Beoordelingssystemen*

De beoordelingssystemen en beloningsstructuren worden met het oog op effectief zelfbeheer aangepast. Meer direct werkende positieve en negatieve sancties op het functioneren worden ingevoerd.

Ook wordt op grotere schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de huidige ambtenarenreglementen reeds bieden. Het houden van inhoudelijke functioneringsgesprekken wordt verplicht gesteld.

2. *Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie*

Invoering van de voorgestane bedrijfsvoering noodzaakt tot een herziening van de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositie van rijksambtenaren.

6.4. *Bevordering van «kleine» efficiency*

Een efficiënter functioneren kan op elk moment ook met minder structurele maatregelen worden bevorderd. In het bijzonder dient ook gestreefd te worden naar het opheffen van «kleine» ondoelmatigheden. Los van het voorgestane bedrijfsvoeringsconcept beveelt de werkgroep daarom aan:

1. *Verslaggeving*

Waar mogelijk wordt de omvangrijke verslaggeving van bijeenkomsten en vergaderingen vervangen door besluitenlijsten met relevante aanvullingen.

2. *Omvang rapportages*

Een verregaande inkorting in omvang en aantal van nota's, rapporten, jaarverslagen en dergelijke wordt nagestreefd.

3. *Behandelingsprocedures*

De behandelingsprocedure van inkomende en uitgaande stukken wordt sterk bekort.

4. Vergadertijd

De lengte van vergaderingen wordt ingekort. Er wordt op grotere schaal gewerkt met bilaterale informatie-uitwisseling.

5. De ideeënbus

De ideeënbus moet meer worden gericht op het interne beheer. Daarvoor is nodig dat er ideeënbussen binnen de dienstonderdelen worden ingesteld.

6. Financiële verslaggeving

De financiële verslaggeving naar het parlement moet zowel qua leesbare vormgeving als qua actualiteit aanzienlijk worden verbeterd.

6.5. Noodzakelijke vervolgactiviteiten

Veel pogingen tot meer of minder ingrijpende reorganisatie van de Rijksdienst zijn tot nu toe verzand. Dat is symptoom voor de geringe bestuurbaarheid van het gigantische netwerk van de overheidsorganisatie. Het geeft ook een indicatie voor de moeilijkheidsgraad van het beoogde veranderingsproces. Een stapsgewijze aanpak is nodig. Daarbij moet gezorgd worden voor een goede afstemming met danwel inpassing in activiteiten, die in andere kaders ten aanzien van het bedrijfsvoeringsvraagstuk worden ondernomen of voorbereid. Dit geldt vooral voor de verwante activiteiten in het kader van het Project Reorganisatie Rijksdienst (waarvan de kabinetsplannen zijn opgenomen in het Werkplan Reorganisatie Rijksdienst).

De vervolgactiviteiten kunnen van tweeërlei aard zijn:

1. Verdere studie

In de eerste plaats dient op enkele inhoudelijke onderwerpen van het bedrijfsvoeringsvraagstuk verdere studie te worden verricht. Deze betreffen:

- a. het ontwikkelen van een typologie van dienstonderdelen naar de aard van het productieproces, teneinde beter inzicht te krijgen op de operationele zelfbeheerbaarheid van zelfbeheer en in het bijzonder op de gegevens waarop het budget voor een dienstonderdeel dient te worden gebaseerd;
- b. de vormgeving van incentive-systemen;
- c. het personeelsbeleid, het formatiebeleid en de wijze van versterking van de departementale topstructuur.

2. Proeftuinen

In de tweede plaats dient te worden gewerkt met «proeftuinen», waarin stapsgewijs uitwerking wordt gegeven aan het bedrijfsvoeringsconcept, de waarde ervan in de praktijk wordt getoetst, en ervaring kan worden opgedaan met de problemen bij de invoering¹⁴. Het onderzoek bij de proefprojecten is gericht op zowel de financieel-technische aspecten van budgettering als de organisatorische en managementkant van zelfbeheer.

Op grond van de ervaringen opgedaan met de proeftuinen en na afronding van bovengeschetste studie kan worden overgegaan tot de voor introductie van zelfbeheer noodzakelijke wijziging van de bestaande structuren en het daartoe doen van aanbevelingen tot aanpassing van wet- en regelgeving.

¹⁴ In het kader van de voorbereiding van proeftuinen is door de werkgroep reeds een voorstudie gedaan naar met name de financieel-technische aspecten van zelfbeheer bij twee directies van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze voorstudie is voor geïnteresseerden bij dit Ministerie verkrijgbaar (Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen).

SUBSIDIEREGELINGEN EN -VOORWAARDEN (NIET TEN AANZIEN VAN HET BEDRIJFSLEVEN)

Samenvatting – deelrapport 54.

1. Inleiding

De werkgroep heeft een «subsidie» gedefinieerd als: een bestedingsgebonden overdracht van het Rijk naar een derde die al dan niet de eindgebruiker is.

Gelet op de taakopdracht voor het onderzoek heeft de werkgroep niet gestreefd naar het tot stand brengen van een «handleiding voor het gebruik van het subsidie-instrument» maar veeleer getracht een aantal pragmatische aanbevelingen te doen inzake een beperkt aantal thema's die in het bijzonder van belang zijn voor de doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van subsidie-uitgaven.

De werkgroep heeft deze aanbevelingen tevens, zoveel als binnen het gegeven bestek aan tijd en middelen mogelijk was, getoetst aan concrete subsidieregelingen.

De thema's die de werkgroep heeft bestudeerd zijn:

1. financiële prikkels;
2. subsidiëring op basis van prestaties;
3. open-eind regelingen;
4. indicatiestelsels;
5. beleidsvrijheid;
6. reautorisatie van subsidieregelingen op basis van evaluatie.

2. Financiële prikkels

a. Bevindingen

Bij dit thema heeft de werkgroep de aandacht gericht op prikkels die kunnen worden ingebouwd in subsidieregelingen en -voorwaarden en die ertoe leiden dat de beleidsdoeleinden op doelmatige en doeltreffende wijze worden bereikt en die tevens leiden tot een zo groot mogelijke bestuurbaarheid en beheersbaarheid van het gehele subsidieproces.

Onder doeltreffendheid (effectiviteit) heeft de werkgroep verstaan het zo goed mogelijk bereiken van de doelstelling.

Onder doelmatigheid (efficiëntie) heeft de werkgroep verstaan het zoveel mogelijk beperken van de inzet van middelen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de realisering van de doelstellingen.

Onder beheersbaarheid en bestuurbaarheid heeft de werkgroep verstaan het vermogen om doeleinden en middelen tijdig aan te passen aan andere omstandigheden en eisen.

De werkgroep heeft een kritische beschouwing gewijd aan drie aspecten van subsidieregelingen en -voorwaarden waarvan financiële prikkels uitgaan op de doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de subsidiëring, en ter zake aanbevelingen opgesteld.

Deze drie aspecten zijn:

1. de subsidiegrondslag;
2. de aanwezigheid van concurrentie onder de gesubsidieerde instellingen;
3. z.g. «externe prikkels».

b. Aanbevelingen

In algemene zin beveelt de werkgroep inzake de subsidiegrondslag aan dat negatief werkende prikkels die besloten liggen in de subsidiegrondslag zoveel mogelijk moeten worden beperkt of weggenomen en dat positief werkende prikkels die daarin besloten (kunnen) liggen zoveel mogelijk moeten worden geïntroduceerd en versterkt.

In concreto doet de werkgroep terzake van de subsidiegrondslag de volgende aanbevelingen:

| Subsidiegrondslag | Aanbeveling |
|---|--|
| 1. Bepaald bedrag ineens zonder relatie met de kosten | <ul style="list-style-type: none"> — Bedrag zodanig bepalen dat druk ontstaat om andere inkomsten te verwerven — Subsidie in de tijd limiteren |
| 2. Genormeerde bijdrage per prestatie/activiteit | <ul style="list-style-type: none"> — Norm zo mogelijk toepassen op prestatie; indien dit niet mogelijk is op activiteit of eenheden produktiefactor; in het laatste geval norm zo «breed» mogelijk opzetten zodat de produktietechniek niet beïnvloed wordt — Overschotten niet terugnemen; tekorten niet compenseren — Normen regelmatig evalueren |
| 3. Procentuele bijdrage in de kosten | <ul style="list-style-type: none"> — Zo «breed» mogelijk kostenbegrip hanteren zodat produktietechniek niet beïnvloed wordt |
| 4. Proportionele aanvulling op de eigen inkomsten | <ul style="list-style-type: none"> — Is dikwijls een goed alternatief wanneer genormeerde bijdrage per prestatie/activiteit niet mogelijk is wegens meetbaarheidsproblemen, maar de gesubsidieerde voorzieningen wel inkomsten opleveren |
| 5. Dekking van een tekortsaldo | <ul style="list-style-type: none"> — Zo mogelijk vermijden — Indien onvermijdelijk, toelaten dat een deel van de zelf verworven inkomsten mogen worden behouden of deze inkomsten normeren en aldus in aanmerking nemen bij de bepaling van de subsidie — Plicht tot heffing eigen bijdrage van gebruikers formeel vastleggen |

Subsidievorm 2 in combinatie met beheersing van het volume-element (door vaststelling van het maximum aantal gesubsidieerde eenheden) is naar de mening van de werkgroep een verantwoorde vorm van subsidiëring en wenselijk vanuit het oogpunt van bestuurbaarheid en beheersbaarheid. Voorts beveelt de werkgroep aan om bij de subsidievormen 3 t/m 5 maximumgrenzen te stellen (eventueel door «budgettering» van de betrokken subsidies).

Met betrekking tot de toepassing van het concurrentieprincipe ziet de werkgroep enige mogelijkheden.

Met betrekking tot de toepassing van positieve externe prikkels bestaan nog vele theoretische en praktische vragen. De werkgroep ziet voornamelijk weinig toepassingsmogelijkheden.

3. Subsidiëring op basis van prestaties

a. Bevindingen

De werkgroep heeft specifieke aandacht gegeven aan de subsidiegrondslag «subsidiëring op basis van prestaties». Deze subsidievorm biedt bijzondere voordelen terzake van doeltreffendheid, doelmatigheid, bestuurbaarheid en beheersbaarheid.

De werkgroep heeft prestatie-subsidiëring omschreven als een bekostigingssysteem waarbij de overheid zich onder het stellen van nadere voorwaarden jegens de producent ten behoeve van derden, bereid verklaart een aantal eenheden prestatie te bekostigen van een bepaalde kwaliteit tegen een overeengekomen prijs op basis van een verantwoorde kostprijs per eenheid.

Prestatiesubsidiëring dwingt tot explicitering zowel van doeleinden als van middelen. In de mate van concreetheid onderscheiden subsidieregelingen op deze grondslag zich van regelingen op andere grondslag, krachtens welke doorgaans een abstract geformuleerde doelstelling van een gesubsidieerde instelling – soms eenmalig – getoetst wordt aan al even abstract geformuleerde overheidsdoelstellingen en er verder geen verband gelegd wordt tussen de omvang van de subsidie en de te leveren prestaties.

Prestatiesubsidiëring is een budgetteringssysteem op basis van kosteninformatie, dat in staat stelt tot een betere procesbeheersing met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid, begrotingsbewaking tijdens de rit, begrotingsvoorbereiding, bedrijfsvergelijkingen, (kost)prijsvergelijkingen i.v.m. privatiserings- en uitbestedingsvraagstukken, toepassing profijtbegin-sel, en interne doorbelasting van kosten.

De beginselen waarop prestatiebudgettering berust zijn verwoord in de Comptabiliteitswet 1976 en bijbehorende kamerstukken en staan derhalve niet ter discussie. Geconstateerd moet worden dat weinig voortgang wordt geboekt met de daadwerkelijke toepassing van het systeem in de gesubsidieerde sector.

Een eigen aanpak van de gesubsidieerde sector ligt voor de hand. De kansen voor toepassing van prestatiebudgettering liggen hier in het algemeen hoger dan binnen de Rijksdienst, waar uitvoerende diensten veelal zijn gebonden aan beslissingen en regels van centrale afdelingen en bevoegdheden missen die noodzakelijk zijn voor een zelfstandig budgethouderschap met daarbij behorende verantwoordelijkheden. Invoering van het budgethouderschap in de Rijksdienst zou een ingrijpende interne reorganisatie vergen. Hiervoor zij verwezen naar het heroverwegingsrapport verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid. Het zelfstandig budgethouderschap is bij gesubsidieerde instellingen per definitie aanwezig. Daarnaast onderscheidt de gesubsidieerde sector zich in een aantal gevallen slechts in bekostigingswijze en niet zozeer in productietechnische zin van de profit-sector. Een zinvolle mogelijkheid tot kostprijsberekening als basis voor subsidie ligt dan binnen bereik.

Technische moeilijkheden mogen echter niet onderschat worden. Ook met betrekking tot introductie- en overgangsproblemen moeten (budgettaire) risico's en moeilijkheden onderkend worden, die nog onvoldoende doordacht zijn en om nadere gecoördineerde aandacht vragen.

b. Aanbevelingen

De werkgroep is van oordeel dat de wenselijkheid van toepassing van de prestatiebudgettering, ook in de gesubsidieerde sector, is aanvaard en onverminderd blijft voortbestaan. Zij beveelt aan dat op dit punt nieuwe initiatieven worden ondernomen. De werkgroep ziet hier een taak voor de minister van Financiën, onverminderd de verantwoordelijkheid van de betrokken vak-ministers.

4. Open-eind regelingen

a. Bevindingen

De werkgroep heeft onder open-eind (subsidie-)regelingen, regelingen verstaan waarbij louter op grond van het feit dat voldaan wordt aan gestelde toekenningscriteria, de aanvragen gehonoreerd worden. Het beschikbare begrotingsbedrag is geen limiterende factor. Dit type regelingen bevat geen clause waarop de subsidiegever een formeel beroep kan doen om bij (dreigende) overschrijding van de uitgetrokken middelen, aanvragen af te wijzen. Vanuit de aanvrager gezien betekent dit kenmerk, dat zijn aanspraken rechtens afdwingbaar zijn indien hij aan de criteria voldoet.

Open-eind-regelingen leiden per definitie tot slecht beheersbare uitgaven. Dit is in het bijzonder het geval, wanneer sprake is van een onvoorspelbare vraag naar de voorziening waarop de subsidie betrekking heeft.

De werkgroep heeft geconstateerd dat uiteenlopende beleidslijnen onderkend kunnen worden bij het toekennen van een open-eind-karakter aan subsidieregelingen.

b. Aanbevelingen

De werkgroep beveelt aan dat, gezien de altijd, maar thans in het bijzonder geldende schaarste van middelen, subsidies met een open eind-karakter in beginsel worden vermeden. Deze methode ware alleen toe te laten indien dit volgt uit de aard der voorziening in relatie met heldere en consequent toegepaste criteria. De werkgroep ziet hier een taak voor de minister van Financiën, onverlet de verantwoordelijkheid van de betrokken vak-ministers.

5. Indicatiestelsels

a. Bevindingen

De criteria, voorzover van subjectief karakter, die de toegang tot gesubsidieerde voorzieningen bewaken samen met de wijze waarop indicatiestelsels zijn opgebouwd en functioneren maken dergelijke stelsels als plannings- en beheersingsinstrument ongeschikt. Vage richtlijnen van de centrale overheid geven de uitvoerende indicatiestellers ruimte voor subjectief rolgedrag. Het eigen belang kan een rol meespelen indien de indicatiesteller tevens aanbieder van de voorziening is. Vrijheid tot subjectieve interpretatie kan voorts ruimte geven aan professioneel perfectionisme en aan risicomijdend gedrag door bij twijfel liever een aantal malen positief te indiceren dan één maal kans te lopen ten onrechte negatief te adviseren. Aan indicatiestellers wordt niet gevraagd de kosten van de voorzieningen af te wegen tegenover andere behoeften c.q. de collectieve lastendruk. Hun gecumuleerde positieve indicaties kunnen dan ook niet maatgevend zijn voor de omvang van de desbetreffende behoeften in maatschappelijk opzicht. Die afweging moet centraal geschieden. Het indicatiestelsel dient dan om het centraal vastgestelde quotum c.q. budget naar rato van urgentie over de aanvragers te verdelen.

Naast deze distributiefunctie kan een indicatiestelsel een optimaliseringsfunctie hebben, door te indiceren naar de meest optimale voorzieningswijzen indien in de behoefte op verschillende manieren kan worden voorzien. De toegang tot de alternatieve c.q. complementaire voorzieningen dient dan via één (gedeconcentreerde) instantie en via één normenstelsel te lopen, terwijl de betrokken voorzieningen op identieke wijze gefinancierd dienen te worden.

b. Algemene aanbevelingen

De aanbevelingen die de werkgroep heeft opgesteld kunnen in hoofdzaak als volgt worden samengevat.

- De indicatiesteller mag geen eigen belang hebben bij positieve advisering.
- Een goed informatiesysteem ter bevordering van de eenheid van interpretatie dient aanwezig te zijn.
- Een goede verhouding tussen kosten en nut van het indicatiestelsel dient gewaarborgd te worden.
- Beheersing dient plaats te vinden via een centraal bepaald quoterings- c.q. budgetstelsel en afstemming daarop van de algemene indicatiecriteria.
- Distributie van het per instelling/gemeente/provincie beschikbare quotum c.q. budget over de individuele aanvragers dient plaats te vinden naar rato van de urgentie van hun behoeften.
- Wachtlijsten dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden bijvoorbeeld door:

- a. stringenter criteria c.q. door bij toewijzing rekening te houden met behoeftengradaties;
- b. zonodig periodieke herindicatie van positief geïndiceerden verplicht te stellen, rekening houdend met persoonlijke omstandigheden en beschikbare alternatieven;
- c. beperking van de geldigheidsduur van positieve indicaties.
 - Iedere voorziening c.q. ieder alternatief of complementair samenhangend voorzieningstelsel dient slechts bereikt te kunnen worden via één normenstelsel, toegepast door één (gedeconcentreerde) instantie en gefinancierd te worden op dezelfde wijze als de andere voorzieningen(stelsels) die via dat normenstelsel bereikbaar zijn.

c. *Specifieke aanbevelingen*

De werkgroep heeft naast algemene aanbevelingen inzake indicatiestelsels een aantal aanbevelingen gedaan betreffende indicatiestelsels in concrete subsidieregelingen. Deze zijn opgenomen in par. 5.3. van het rapport.

6. Thema beleidsvrijheid

a. *Bevindingen*

Onder beleidsvrijheid heeft de werkgroep verstaan de uit de subsidieregeling – als er al een regeling is – voortvloeiende bevoegdheid van het bestuur door het stellen van eigen – al dan niet aanvullende – regels dan wel door het gebruikmaken van de interpretatieruimte die de bestaande regels bieden, zelf invloed uit te oefenen op de te nemen beslissingen omtrent het al dan niet toekennen van een subsidie en omtrent de hoogte daarvan.

De beleidsvrijheid van het bestuur kan door verschillende oorzaken groot zijn.

Zo kan er, behoudens de begroting, geen regel zijn gegeven. Een andere situatie is die waarin de wettelijke normen het bestuur een ruime beleidsvrijheid toekennen, maar waarbij het bestuur regels van pseudo-wetgeving heeft opgesteld waardoor de eigen beleidsvrijheid is beperkt.

De beleidsvrijheid die het bestuur zich heeft voorbehouden (in pseudo-wetgeving) of aan het bestuur is toegekend in een regeling, kan van verschillende aard zijn:

- de regeling biedt de gesubsidieerde (rechts-)persoon een recht op een financiële tegemoetkoming met een bepaald doel dat slechts in algemene termen omschreven is bijv. «noodzakelijke kosten van bestaan»;
- de regeling biedt de gesubsidieerde (rechts-)persoon geen recht op een financiële tegemoetkoming maar bepaalt dat het bestuur onder bepaalde omstandigheden daartoe kan komen.

Deze laatste vorm biedt met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur de mogelijkheid om – als er een maximum is gesteld – geen verdere tegemoetkomingen meer te verlenen.

Bij weinig genormeerde regelgeving kan de beleidsvrijheid van het bestuur in samenhang met de interpretatievrijheid die de rechter is gelaten, uit een oogpunt van bestuurbaarheid en beheersbaarheid problemen oproepen. De rechter heeft immers niet een taak vergelijkbaar met die van het bestuur bij de algemene financieel-budgettaire afweging.

De voor- en nadelen van stringente normen (dus geen beleidsvrijheid voor het bestuur) kunnen als volgt worden weergegeven. Voordelen: rechtszekerheid, controleerbaarheid van de uitvoering en grote bestuurbaarheid en beheersbaarheid in geval van goede voorspelbaarheid van het beroep op de gesubsidieerde voorziening. Nadelen: gebrek aan flexibiliteit en onvoldoende bestuurbaarheid en beheersbaarheid in geval van geringe voorspelbaarheid.

De bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de rijksuitgaven wordt beïnvloed door de aard van de regelgeving en door de jurisprudentie. Bij het trekken van de grenzen spelen met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals zij door de rechter en de Kroon worden toegepast, een belangrijke rol. De invloed van de beginselen van behoorlijk bestuur relateert de verschillen in formele beleidsvrijheid krachtens de subsidie-regeling in vergaande mate. Met enige voorzichtigheid zou de volgende conclusie uit de jurisprudentie kunnen worden getrokken. Indien er een *bevoegdheid is gegeven om voor een bepaald doel financiële uitkeringen te doen*, maakt het voor de continuering of beëindiging van een langlopende subsidie niet veel uit hoe de bevoegdheid is verleend. In die gevallen kan de subsidiëring worden beëindigd met *inachtneming van de wettelijke grenzen mits conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur* wordt gehandeld. Voor de toekenning van nieuwe subsidies is het verschil tussen de toekenning van louter een bevoegdheid aan het bestuur en het toekennen van een recht op een financiële uitkering van essentiële betekenis. In die gevallen waarin een recht op subsidie is toegekend bestaat immers de verplichting tot toekenning; in de andere gevallen niet.

b. Aanbevelingen

Er zijn geen strikte algemene regels te geven voor de wijze waarop bevoegdheden in verband met financiële beheersbaarheid moeten worden toegekend. Wel kan worden gewezen op de mogelijkheden om bepaalde knelpunten vanuit een oogpunt van bestuurbaarheid en beheersbaarheid, te vermijden. In dit verband is het volgende van belang:

– Er moet voor gewaakt worden dat gegadigden recht verwerven op een voortdurende subsidiëring zonder dat daarvoor een goede reden is. Daarbij zij opgemerkt dat ook langlopende subsidiëring met *inachtneming van redelijke termijnen* kan worden beëindigd binnen de wettelijke kaders. Zulks is alleen dan bijna onmogelijk als in de wet een duidelijk recht op bepaalde financiële prestaties zonder een maximum is vastgelegd. In dat geval zou er namelijk een wetswijziging moeten worden doorgevoerd. De bestuurbaarheid en beheersbaarheid is dan volledig aan de wetgever gelaten.

– Het vaststellen van een maximum kan in bepaalde gevallen tamelijk hard uitwerken jegens belanghebbenden. Dit is met name dan het geval als het gestelde maximum wordt bereikt of dreigt te worden bereikt en het beleid dat op basis van de wet wordt gevoerd niet meer kan worden bijgesteld.

Voorzover echter elk jaar nieuwe subsidie-aanvragen moeten worden beoordeeld, kan de minister de binnengekomen aanvragen die in beginsel voor subsidiëring in *aanmerking komen tegen elkaar afwegen*. Erop gewezen zij dat het opnemen van een maximum in een regeling er niet toe hoeft te leiden dat het bestuur de aanvragen in volgorde van binnenkomst moet afhandelen; indien een regeling een maximum bevat, kunnen in de regeling ook andere verdelingssystemen worden opgenomen.

– In die gevallen waarin het bestuur beleidsvrijheid wordt gelaten is het met het oog op de budgettaire beheersing in vele gevallen wenselijk een maximumbedrag op te nemen althans in de regeling te bepalen dat de Minister (of een ander bestuursorgaan) jaarlijks een – te publiceren – maximumbedrag vaststelt.

– Uitgangspunt voor de verhouding tussen overheidslichamen bij de uitvoering van subsidieregelingen dient te zijn dat financiële verantwoordelijkheid en beleidsbevoegdheden in beginsel in één hand dienen te liggen: «Wie betaalt, bepaalt». Aan de beheersbaarheid van de subsidieuitgaven wordt afbreuk gedaan indien van dit uitgangspunt wordt afgeweken.

7. Thema reautorisation van subsidieregelingen op basis van evaluatie.

a. Bevindingen

Onder horizonwetgeving heeft de werkgroep verstaan regelgeving – in formele en materiële zin – waarin uitdrukkelijk een beëindigingstijdstip wordt genoemd. Dit impliceert dat, indien tot (al dan niet gewijzigde) voortzetting van een regeling zou moeten worden overgegaan, een uitdrukkelijke beslissing (reautorisation) vereist is («neen, tenzij ...»). Beëindiging van de regeling is in de hier bedoelde zin van horizonwetgeving geen doel op zich maar primair gericht op het afdwingen van evaluatie. De combinatie van de verplichting tot evaluatie en reautorisation betekent dat beleid van tijd tot tijd op de politieke agenda wordt geplaatst en dat gestimuleerd wordt dat gevolgen worden verbonden aan de conclusies van de evaluatie. De flexibiliteit van het beleid krijgt betere kansen wanneer bij weerstand door gevestigde belangen verwezen kan worden naar de vastgelegde noodzaak te re-autoriseren op basis van evaluatie. Door van te voren tijdstippen vast te leggen waarop geëvalueerd/gereautoriseerd moet worden verzekert deze methode dat tijdig informatie wordt verzameld die relevant is voor de beoogde heroverweging van beleid.

Bij het hier bedoelde type evaluatie gaat het om fundamenteel onderzoek naar de doelstellingen c.q. naar de mate waarin deze worden gerealiseerd. Gebleken is dat reautorisation van subsidieregelingen op basis van evaluatie, zoals dit begrip hieronder nader wordt omschreven, in de huidige bestuurspraktijk niet voorkomt.

Gezien de kosten verbonden aan evaluatie ligt het niet voor de hand in alle subsidieregelingen evaluatiebepalingen op te nemen. Ook is van belang dat besluitvormingskanalen niet overbelast raken. Er moet evenredigheid zijn tussen de zwaarte van de methode en de mate van toepassing daarvan.

Bij de selectie geldt als randvoorwaarde dat het te verwachten effect van de evaluatie moet opwegen tegen de kosten van de uitvoering. Er behoeft geen bezwaar tegen te bestaan dat evaluaties – mede met het oog op het kostenaspect – ten departemente worden uitgevoerd. Gedacht kan bij voorbeeld worden aan de volgende soorten subsidieregelingen:

- regelingen met weinig geoperationaliseerde doelstellingen c.q. weinig instrumentele vormgeving, in het bijzonder wanneer daarbij grote interpretatieruimte wordt gegeven aan de uitvoerende macht; met name kan hier aan open-eindregelingen met een groot budgettair beslag gedacht worden;
- bestaande en nieuwe regelingen met een experimenteel karakter.

Overwogen zou kunnen worden een eerste selectie in bilaterale sfeer te laten plaatsvinden, bij voorbeeld bij het begrotingsoverleg. Ten aanzien van wetten in formele zin en algemene maatregelen van bestuur kan de uiteindelijke selectie in de ministerraad plaatsvinden. De selectie van *zelfstandige ministeriële regelingen kan in bilateraal overleg geschieden*. Het voornemen om bepaalde regelingen van een beëindigingsmoment te voorzien en te evalueren zou ten slotte in het jaarlijkse «Aktieprogramma» kunnen worden vastgelegd.

Ten aanzien van de vormgeving is denkbaar:

1. een wet in formele zin waarin de werkingsduur van meer dan één regeling wordt beperkt en waarin wordt aangegeven de wijze waarop ten aanzien van elk van die regelingen geëvalueerd dient te worden.
2. evaluatiebepalingen of reautorisation-clausules per individuele regeling of samenhangend complex van regelingen waarin wordt aangegeven de wijze waarop ten aanzien van de betrokken regelingen geëvalueerd dient te worden.

De laatste variant verdient naar het oordeel van de werkgroep de voorkeur.

b. Aanbevelingen

De werkgroep beveelt aan dat bij bepaalde soorten subsidieregelingen via een horizonbepaling een verplichting wordt ingebouwd na een bepaalde periode de werking van de regeling te evalueren en op basis daarvan een beslissing omtrent reautorisation te nemen.

Alvorens de horizonsgedachte met vrucht in praktijk gebracht kan worden is het daarom wenselijk een aantal regelingen op de mogelijkheden daartoe te onderzoeken. Daartoe is een selectie-beslissing nodig waarbij voor wat betreft de keuze van de te onderzoeken regelingen zo veel mogelijk het principe van evenredigheid voor wat betreft de departementale subsidie-uitgaven in acht genomen zal moeten worden. Het initiatief terzake van deze selectie zou bij de Minister van Financiën kunnen liggen.

Onderzocht zal dan moeten worden of het mogelijk is de betrokken regelingen zodanig in te richten en de criteria waaraan de evaluatie moet voldoen zodanig vorm te geven dat uit de resultaten van de evaluatie zinvolle conclusies getrokken kunnen worden voor een beslissing omtrent reautorisation, al dan niet in de gewijzigde vorm, van deze regelingen.

Indien de horizonsgedachte in deze concrete gevallen toepasbaar blijkt te zijn, kan de selectie verder geschieden op basis van de door de werkgroep geformuleerde uitgangspunten (zie hiervoor onder «Bevindingen»).

Samenvatting – deelrapport 55

1. De taakopdracht

Voor het onderhavige heroverwegingsrapport gold een speciale taakopdracht: de verkenning van de mogelijkheden voor een eenvoudiger opzet van de financiële stromen tussen de overheid en de marktsector. Het naast elkaar bestaan van enerzijds omvangrijke collectieve lasten en anderzijds een scala van financiële stimulantia roept terecht de vraag op of de eenvoud en doorzichtigheid van de financiële betrekking tussen marktsector en overheidssector niet gediend is met een nettering van geldstromen, dan wel – minder ambitieus – met een vereenvoudiging van uitgavenregelingen.

Onderhavig rapport moet in tweeërlei opzicht worden gezien als voortgangsrapport. In de eerste plaats zijn verschillende van de onderzochte uitgavenregelingen al in eerdere heroverwegingsrondes aan de orde geweest, zij het dat daarbij primair het gevoerde beleid en niet de vormgeving van het instrumentarium ter discussie stond. Dit geldt bij voorbeeld voor de investeringspremiëring, de steunregelingen voor het bedrijfsleven, de uitgaven ten behoeve van de land- en tuinbouw en het gerichte arbeidsvoorzieningsbeleid. In de tweede plaats is van een Voortgangsrapportage sprake omdat dit rapport weer een stukje toevoegt aan de legpuzzel van de deregulering en desubsidiëring. De erkenning van de bestuurlijke en economische schade die oversubsidiëring en overregulering de marktsector hebben toegebracht, heeft geleid tot een aantal belangwekkende studies, zoals de heroverwegingsstudie inzake regulering en deregulering, het advies van de Voortgangscommissie Industriebeleid, de mede daardoor geïnspireerde «steunbrief» van de Minister van Economische Zaken alsmede de overige (interim-)rapporten van de door de regering ingestelde dereguleringswerkgroepen (DROM, Cie van der Grinten, Cie Geelhoed). Deze studies en de daarin ontwikkelde gedachten en criteria voor een gezond financieel instrumentarium hebben het decor gevormd voor dit onderzoek.

De werkgroep hecht eraan op te merken dat haar bevindingen tijdgebonden zijn, in die zin dat de huidige economische situatie, die zich ondermeer kenmerkt door stagnatie en een benarde financiële positie van een groot deel van het bedrijfsleven, op de afweging van voor- en nadelen van de diverse regelingen van grote invloed is geweest.

Juist het feit, dat het instrumentarium van Economische Zaken en Financiën recent al aan een kritische beoordeling is onderworpen, is aanleiding geweest om in dit rapport primair aandacht te besteden aan de beleidsterreinen van andere departementen: Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Landbouw en Visserij, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Verkeer en Waterstaat. In totaal zijn op het terrein van deze departementen 32 regelingen gezien. Daarnaast wordt relatief veel aandacht besteed aan de investeringsstimulansen krachtens de Wet investeringsrekening (WIR), niet in de laatste plaats omdat zowel in als buiten Den Haag met een zekere regelmaat de suggestie wordt gehoord om de WIR te netteren met de winstbelasting.

2. Onderzoeksresultaten inzake departementale uitgavenregelingen

Na een inventarisatie van de departementale steunregelingen is mede aan de hand van een vragenlijst iedere steunregeling gezien in het licht van een aantal algemene uitgangspunten die naar de mening van de werkgroep aan de vormgeving van het steuninstrumentarium ten grondslag moeten liggen indien men nadelige bijwerkingen zoveel mogelijk wil beperken. Overigens is daarbij gebleken dat er geen algemeen toepasbare blauwdruk voor een optimale vormgeving van steunregelingen bestaat. Verschillende beleidsterreinen laten zich niet met exact dezelfde maat meten. Zo vraagt de specifiek sociale invalshoek van het instrumentarium van Sociale Zaken

en Werkgelegenheid een wat andere beoordeling dan het zuiver op economische herstel gerichte instrumentarium van Economische Zaken.

De resultaten van dit onderzoek overziend, is de werkgroep van mening dat een ingrijpende wijziging in de opzet van deze regelingen, in de zin dat bepaalde uitgavenregelingen worden weggeschraapt tegen lastenverlichtingen, geen realistische optie is. De met de regelingen nagestreefde doelen blijken veelal dermate specifiek dat «nettering» met generieke lasten (zoals de vennootschapsbelasting) in feite de beëindiging van het genoemde beleid zou inhouden. Geconstateerd moet worden dat voor een diepgaand onderzoek naar de merites van iedere regeling afzonderlijk, specifieke kennis is vereist in een mate die in de werkgroep niet voor handen was. Dat neemt niet weg dat de werkgroep waar mogelijk kritische kanttekeningen heeft geplaatst bij diverse departementale uitgavenregelingen en aanzetten geeft voor een eenvoudiger opzet. Zo worden vraagtekens geplaatst bij een aantal regelingen op het terrein van de arbeidsvoorziening en bij verschillende regelingen in de sfeer van verzorging en dienstverlening van Landbouw en Visserij. Bij een aantal gevallen wordt gewezen op de wenselijkheid de overheidsbemoediging in de tijd te begrenzen dan wel aansluiting te zoeken bij bestaande, minder specifieke subsidie-instrumenten.

De suggesties inzake de departementale uitgavenregelingen zijn aanzetten in de goede richting maar laten onverlet de noodzaak dat, gevoed door een kritische instelling vanuit de departementen zelf, de mogelijkheden in kaart worden gebracht om tot verdere stroomlijning van het steuninstrumentarium van deze departementen te komen, zoals aangekondigd in de brief over de stroomlijning van het EZ- en Financiën-instrumentarium. Overigens heeft de werkgroep ervan afgezien aan de inhoud van die brief (de suggestie voor stroomlijning van het EZ/Financiën-instrumentarium) nieuwe inzichten toe te voegen.

3. Onderzoekresultaten inzake de Wet investeringsrekening (WIR)

Van vele zijden is de afgelopen jaren geweest op de complexe en ondoorzichtige vormgeving van de WIR-investeringsstimulansen. Ook de veelvuldige wijzigingen in het WIR-regime hebben de doeltreffendheid van het instrumentarium geen goed gedaan. In een beschrijving van de ontstaangeschiedenis van de WIR wordt aandacht besteed aan de factoren die het zicht hebben ontnomen op de in wezen eenvoudige opzet. Geconstateerd moet worden dat de voorstellen ter vereenvoudiging van de WIR, zoals neergelegd in een recent ingediend wetsontwerp, in belangrijke mate tegemoetkomen aan de bezwaren tegen de huidige opzet. De vereenvoudigingsvoorstellen worden van enkele kritische kanttekeningen en aanvullingen voorzien.

Daarnaast zijn de voor- en nadelen in kaart gebracht van een beduidend ingrijpender alternatief voor de huidige opzet van de WIR, te weten de gelijktijdige afschaffing van de WIR en verlaging van de druk van de winstbelasting.

De gepresenteerde analyses leiden tot de slotsom dat een nettering van WIR en winstbelasting in de huidige economische situatie onaantoonbare risico's met zich meebrengt. Allereerst moet gewezen worden op zwaarwegende bezwaren van fiscaal-technische aard. Een drastische verlaging van de tarieven van de winstbelasting leidt vrijwel zeker tot ontwrichting (nationaal en internationaal) van ons fiscale stelsel. De mogelijke winst vanuit bestuurlijk/fiscaal oogpunt – de eenvoud en doorzichtigheid – valt bij een dergelijke consequentie in het niet. Bovendien zijn er economische nadelen in de vorm van macro-economische risico's en de financiële terugslag voor ondernemingen in een verliessituatie (zoals startende ondernemingen). Laatstgenoemde bezwaar moet zwaar wegen in een situatie waarin grote delen van het bedrijfsleven zich in een marginale of verliesgevend positie bevinden, waaruit de weg omhoog lang en moeizaam zal zijn. Zeker ook wat dit aspect betreft is sprake van tijdgebondenheid

van de bevindingen van de werkgroep. De visie overheerst dat investeringsstimulansen en vermogensversterkende maatregelen momenteel eerder als complementen van elkaar dan als substituten voor elkaar moeten worden gezien.

De werkgroep ziet evenmin veel heil in minder vergaande alternatieven, zoals het teruggrijpen op de vervroegde afschrijving en/of investeringsaftrek. Een gedeeltelijke substitutie van WIR voor belastingverlaging is evenmin een zinning alternatief omdat aan dergelijke «hom noch kuit»-constructies wel de nadelen maar niet de eventuele voordelen verbonden zijn.

Samenvatting – deelrapport 56

1. Probleemstelling

De aan de werkgroep verstrekte taakopdracht behelst een onderzoek dat antwoord moet kunnen geven op een drietal vragen:

1. de vraag of, en zo ja, in welke mate automatisering heeft geleid c.q. kan leiden tot arbeidsextensivering bij de rijksoverheid;
2. de vraag of daarbij het toezicht van de Directie O en A van Binnenlandse Zaken moet worden versterkt;
3. de vraag hoe door middel van coördinatie doublures en wildgroei in de automatisering van het informatievoorzieningsbeleid bij de rijksoverheid kunnen worden voorkomen.

2. Taakafbakening

De arbeidskosten van het personeel dat bij de informatievoorziening in de rijksdienst is betrokken zijn slechts één aspect van de automatisering van de informatievoorziening. De vaak overwegende andere factoren met betrekking tot de automatisering zijn waar mogelijk in beschouwing genomen, ook buiten de rijksdienst in engere zin. Het onderzoek is anderzijds beperkt tot beheersmatige en bestuurlijke computertoepassingen. Daarbinnen zijn vier deelgebieden gekozen die een aantal karakteristieke verschillen vertonen.

Aangezien slechts op informatiesysteemniveau (dus per project) over besparingen kan worden gesproken en er dus ook niet op consistente wijze een overzicht over het geheel is te verkrijgen, heeft de werkgroep het onderzoek gericht op afzonderlijke informatiesystemen.

Om tot een verantwoorde keuze te komen van de in aanmerking komende projecten uit de vele honderden afgeronde, in revisie zijnde of op stapel staande geautomatiseerde informatiesystemen, is gebruik gemaakt van de drie categorieën waarin de openbare informatievoorziening gewoonlijk wordt ingedeeld: objectsystemen, sectorsystemen, interdepartementale systemen.

Als criteria voor de selectie zijn genomen de vergelijkbaarheid van de projecten binnen dezelfde categorie en de beschikbaarheid van onderzoeksrapporten. Uiteindelijk zijn de volgende projecten gekozen voor een onderzoek: *vastgoedsystemen* (Kadaster), *voertuigsystemen* (RDW/CMB), *studiefinancieringssysteem* (RST), *financiële systemen* (FIS), met als doel na te gaan:

- a. of en zo ja in welke mate een relatie tussen automatisering en personeelsomvang kan worden gelegd;
- b. of en zo ja op welke wijze soortgelijke onderzoeken zouden kunnen worden uitgevoerd op andere informatiegebieden;
- c. of en zo ja op welke wijze de met deze automatiseringsprojecten opgedane ervaringen haar weerslag kunnen vinden in het algemene informatievoorzieningsbeleid van de overheid.

De bij de «proefprojecten» beschreven «beleidsvarianten» hebben een illustratief karakter. Deze dienen om de relatie tussen automatisering en personeelsomvang te adstrueren. Behalve de variant bij het voertuigensysteem zijn de overige varianten reeds onderdeel van gevoerd beleid. De variant bij het voertuigensysteem is ontwikkeld door een werkgroep van de AOA. Het FIS-project heeft geen beleidsvariant.

3. Onderzoeksresultaten (beleidsvarianten)

3.1. Vastgoedstelsel (Automatiseringsproject kadastrale registratie, AKR-project)

Voor het voeren van de kadastrale registratie is een geautomatiseerd systeem ontwikkeld en ingevoerd voor een gedeelte van de provincie Zeeland. Het ligt in de bedoeling het ontwikkelde systeem gefaseerd in te voeren in de overige provincies.

Als het geautomatiseerde systeem in 1993 voor het gehele land is gerealiseerd zullen de totale jaarlijkse personeelskosten van de Dienst van het Kadaster t.o.v. 1982 (voornamelijk door minder arbeidsplaatsen) met ruim 19 mln. dalen. De *totale* jaarlijkse kosten van de Dienst Kadaster zullen echter met ruim 1 mln. per jaar stijgen. Daartegenover zullen dan in 1993 de totale investeringskosten van het AKR-systeem opgelopen zijn tot ruim f 235 mln.

Beleidsvariant

De personele gevolgen van invoering aan het AKR-systeem zullen ingrijpend zijn. Het in 1982 gereedgekomen geautomatiseerde systeem wordt bijgesteld (gereed in 1984) wat uiteindelijk o.m. zal resulteren in een belangrijk grotere vermindering (van 7% tot ongeveer 30%) van arbeidsplaatsen bij de kadastrale registratie (de bewaring) dan op grond van het niet gewijzigde systeem zou plaatsvinden. Het bijgestelde geautomatiseerde systeem zal in 1993, wanneer het systeem is gerealiseerd in het gehele land, leiden tot een personeelsvermindering in de totale dienst van 290 personen. Dit leidt tot de volgende besparing op personeelskosten bij het Kadaster: f 2,8 mln. in 1987 oplopend tot f 19 mln. per jaar in 1993. De besparingen op personeel bij andere overheden zullen naar verwachting minimaal f 10 mln. per jaar bedragen.

Gezien de geschatte automatiseringskosten die voor een deel uit arbeidskosten bestaan en de verwachte besparingen zal het AKR-project echter niet leiden tot omvangrijke vermindering van de *totale* kosten. Argumenten voor het AKR liggen dan ook niet direct in de kostensfeer als wel op het vlak van de verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening, voornamelijk ten behoeve van instanties die afhankelijk zijn van de informatie van het kadaster.

3.2. Informatiesysteem studiefinanciering

De centrale directie Studiefinanciering maakt gebruik van een samenhangend stelsel van toepassingssystemen ter ondersteuning van de werkzaamheden verbonden aan de taak van de centrale directie Studiefinanciering.

Met behulp van het complex van geautomatiseerde informatiesystemen kan de CDSF de toename van het cliëntenbestand, de intensievere controle alsook de politieke beslissingen inzake regelgeving verwerken met een zeer beperkte uitbreiding van het personeelsbestand. Zou niet tot automatisering zijn overgegaan, dan zou de vermoedelijke personeelssterkte hebben gelegen tussen de 1500 en 2000.

Geautomatiseerde informatievoorziening heeft tevens uitbreiding en verfijning van de regelgeving op het gebied van studiefinanciering mogelijk gemaakt.

Beleidsvariant

De door doelmatigheids-, doeltreffendheids- en politieke redenen ontstane toename van werk bij SF wordt enerzijds opgelost door meer personeel (± 35), anderzijds door middel van een toename van automatiseringshulpmiddelen i.c. terminals. De verhoogde vraag naar mankracht t.b.v. de afdelingen die belast zijn met de realisering van doelmatiger

functioneren, de stroomlijning van de regelgeving en de beoordeling der beslissingsfactoren die zich niet laten delegeren aan de computer zal door reallocatie moeten worden verkregen. Per saldo zal dit worden bereikt door personeelsbezuinigingen bij de afdeling administratieve ondersteuning en de onderafdeling tekstverwerking en in mindere mate voor de beleidsafdelingen. Het volgende schema geeft een inzicht in de relatie tussen geautomatiseerde informatievoorziening en personeelsomvang:

| Aanwezige menskracht in 1983: 261 | Benodigde menskracht | | |
|------------------------------------|---|-------|--------------------------------------|
| | zonder gerealiseerd automatiseringsplan | | met gerealiseerd automatiseringsplan |
| | 1983 | 1987 | 1987 |
| Bij onvoldoende kwaliteitsgarantie | ± 300 | ± 360 | |
| Bij voldoende kwaliteitsgarantie | ± 400 | | ± 280 |

3.3. Geautomatiseerde informatievoorzieningsbeleid m.b.t. gekentekende voertuigen

Binnen de overheid zijn er of komen er op korte termijn diverse geautomatiseerde gegevensverzamelingen over gekentekende voertuigen. De belangrijkste zijn:

- de Motorrijtuigenbelasting (MRB);
- de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) met drie verzamelingen te weten:
 - de kentekenregistratie;
 - de wettelijke aansprakelijkheid motorrijtuigen;
 - de algemene periodieke keuring.

In het volgende wordt als beleidsvariant opgevoerd het door de AOA-werkgroep Voer- en Vaartuigen uitgewerkte advies aan de Ministerraad over het samenvoegen van delen van de taken op het gebied van de gegevensverzameling en het optimaliseren van de ter beschikkingstelling van de gegevens. Voor de afzonderlijke beleidsvarianten per informatiesysteem wordt verwezen naar het rapport.

Het kenmerkende van de informatievoorziening omtrent voertuigen is, dat het om separate landelijke administraties gaat, die onder de huidige wetgeving een deels complementaire functie vervullen, doch bij een aangepaste wetgeving (ter verhoging van doelmatigheid en doeltreffendheid) op rijksniveau geïntegreerd kunnen worden. Deze integratie heeft uitstralingseffecten naar andere overheden.

In beide administraties (RDW en MRB) is de groei van het wagenpark opgevangen met slechts een beperkte uitbreiding van menskracht. Bovendien maakte de automatisering het mogelijk een aantal politieke beslissingen uit te voeren zonder dat dat gepaard ging met een navenante personele uitbreiding.

Informatiesysteem voertuigen als beleidsvariant voor RDW en MRB

Als beleidsvariant op het gebied van de voertuigen wordt voorgesteld de huidige registraties van de Rijksdienst Wegverkeer en de Motorrijtuigenbelasting voor wat betreft de persoons- en voertuiggegevens tot één informatiesysteem over voertuigen te integreren. Daartoe dient het rekencentrum van de Rijksdienst voor het Wegverkeer te worden aangewezen als functioneel rekencentrum. Het systeembeheer voor alle basisgegevens, die samenhangen met het gebruik van een gekentekend voertuig op de openbare weg én met het besturen van dit voertuig, moet bij dit centrum komen te liggen. Door een verbeterde informatievoorziening krijgt ook de politie betere opsporingsmogelijkheden. Het realiseren – op langere termijn – kan financieel gezien de volgende voordelen opleveren:

- a. Het invoeren van het heffen van motorrijtuigenbelasting als een houderschapsbelasting bespaart naar schatting een uitgave van 12,15 mln. op jaarbasis, omdat dan uitgegaan kan worden van hetzelfde basisbestand.
- b. Het invoeren van een systeem van wetgeving, waardoor overtreding van de plicht om het voertuig te keuren, te verzekeren of ervoor belasting te betalen niet meer wordt geconstateerd door controle, maar via de computer, biedt mogelijkheden om besparingen te realiseren bij de controle op het nakomen van deze plichten. Het totale bedrag besteed voor controledoeleinden bedraagt minimaal 50 mln. gulden op jaarbasis.
- c. Het realiseren van een optimale informatievoorziening over gekentekende voertuigen en hun bestuurders geeft mogelijkheden aan de politie om capaciteit voor andere werkzaamheden vrij te krijgen. Dit kan honderden manjaren per jaar bedragen.
- d. Op diverse plaatsen worden een ongecoördineerde en soms zelfs dubbele aanschaffing/uitbreiding van computerapparatuur en datacommunicatie voorkomen.

Bij het realiseren van het advies moet echter wel worden overwogen dat het leggen van het systeembeheer voor nu nog niet aanwezige centrale gegevensverzameling van gegevens over bestuurders bij het rekencentrum van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, een uitgave van 5 à 6 mln. gulden op jaarbasis met zich meebrengt. De opbrengsten wegen echter ruimschoots op tegen de kosten van de betrokken diensten.

Naast financiële besparingen of in financiële cijfers uit te drukken besparingen kan het opvolgen van het advies van de werkgroep minder gemakkelijk in geld uit te drukken voordelen opleveren, zoals mogelijkheden tot decentralisatie, effectiever uitvoeren van de taken van de politie, bevorderen rechtsgelijkheid en rechtszekerheid e.d.

3.4. Financiële informatievoorziening

Als representant van de drie interdepartementale systemen waarvan het kenmerk is dat op alle departementen dezelfde soort informatie verwerkt wordt, is het financieel informatiesysteem onderzocht.

De werkgroep heeft in haar onderzoek gepoogd een inzicht te verkrijgen in de ontwikkelings- en exploitatiekosten per departement van de geautomatiseerde financiële administraties.

Ontwikkelingskosten

Volgens de door de departementen gegeven antwoorden op het vragenformulier, blijken de ontwikkelingskosten per departement te variëren van f 10 000 als laagste, tot f 20.000.000 als hoogste. Eén van de departementen is zelfs niet in staat globaal te schatten hoeveel de ontwikkelingskosten hebben bedragen. De werkgroep heeft vervolgens geconstateerd, dat een zekere gelijkwaardigheid en vergelijkbaarheid van de gegevens van de departementen zeker niet uit de enquête-resultaten valt af te leiden. De departementen verschillen onderling sterk in de fase van automatisering van de financiële administraties. Rijp en groen bij elkaar opgeteld, blijken de ontwikkelingskosten 35 miljoen gulden te bedragen.

Exploitatiekosten

Hetgeen geldt voor de ontwikkelingskosten blijkt ook te gelden voor de exploitatiekosten. Uit de (gedeeltelijke) invulling¹⁵ van de enquête wordt ook bij dit onderdeel duidelijk dat de automatiseringskosten per jaar moeilijk en dan nog met veel spitwerk en schattingen gedeeltelijk te achterhalen zijn. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat de administratie van de rijksoverheid niet zodanig is ingericht dat alle met automatisering verband houdende kosten herkenbaar worden geregistreerd. De totale automatiseringsuitgaven komen volgens de enquêteformulieren op f 45 mln. (zonder de vier departementen waarvan geen opgave is ontvangen).

¹⁵ Een viertal departementen bleek niet in staat dit onderdeel van de enquête in te vullen.

De invloed van de automatisering van de financiële informatiesystemen op de personeelskosten

Veel van het registrerende werk van de directies/afdelingen Financieel Economische Zaken (FEZ) heeft een routinematig karakter en leent zich voor automatisering. In die sfeer zijn besparingen in de personeelsomvang gerealiseerd.

In de praktijk blijkt dit evenwel niet tot reductie in de personeelsomvang geleid te hebben. De vrijgekomen formatieplaatsen werden (deels) gebruikt om te kunnen voldoen aan de nieuwe eisen, gesteld in de Comptabiliteitswet 1976. Te zelfder tijd leidde de snellere en diepergaande financiële verslaggeving er toe, dat het gebruik ervan geïntensiveerd werd, hetgeen vervolgens weer leidde tot uitbreiding van de dienstverlening door te voldoen aan verdergaande informatiebehoeften. Deze uitbreiding van taken met veelal de bestaande formatie is uitsluitend mogelijk gemaakt door automatisering. Uit het voorgaande blijkt dat het kwantitatieve effect van de automatisering deels te niet gedaan wordt door de verhoogde eisen, gesteld aan de financiële verslaggeving. De gevraagde ondersteuning bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsvorming en de beleidsevaluatie leidde tot een verschuiving in de kwaliteit van de informatie. Dit kan gevolgen hebben voor de functie-inhoud. De totale loonsom zou hierdoor een stijging kunnen vertonen.

Een tweede punt dat uit dit onderzoek naar voren komt, betreft de instrumentele rol die automatisering heeft bij het ontwikkelen van de financiële informatiesystemen. Doordat automatisering geen doel op zich is, maar slechts middel voor het realiseren van andere doeleinden, zijn de magere resultaten ten aanzien van het presenteren van de kosten van de automatisering dan ook verklaarbaar. De huidige overheidsadministratie is duidelijk op de vraagstelling van dit onderzoek niet ingericht. Het is evenwel de vraag of dit zou moeten. De waarde van de gegevensverzameling op een manier die een inzicht verschaft in de kosten van de automatisering van de rijksoverheid als geheel, moet worden afgewogen tegen de kosten van een permanente registratie, en dan nog op een wijze die afwijkt van de gangbare procedure bij de overheid.

Een derde punt betreft de haalbaarheid van een samenhangend financieel informatie systeem (FIS) voor de Rijksdienst. Het is niet de bedoeling en ook nooit geweest om alle (deel) systemen te integreren tot globaal één financieel informatiesysteem. Indien al te realiseren, zou dit leiden tot een complex en onbeheersbaar monstrum, waarvan de kosten verbonden aan het instand houden en aan het aanpassen aan de veranderende behoeften enorm groot zullen zijn. Onder druk van de uit te voeren taken zijn de departementen overgegaan tot decentrale ontwikkelingen en zijn allerlei verschillende (deel) systemen tot stand gekomen ook op deelterreinen die grote overeenkomsten vertonen. In feite moet gekozen worden voor een optimale «mix» tussen efficiency en flexibiliteit van de financiële informatievoorziening binnen de departementen door het beschikbaar stellen van gestandaardiseerde apparatuur- en programmatuurcomponenten. Een totaal betrouwbaar inzicht in het financiële gebeuren voor hogere beleidsniveaus kan verkregen worden door aggregatie van gegevens op een lager niveau, de formele vastlegging in programmatuur en procedures van de manier waarop de gegevens geregistreerd dienen te worden en door gebruik te maken van gestandaardiseerde machineleesbare gegevensverstreking of andere uniforme data-communicatietechnieken.

4. Onderzoeksresultaten (beleidsaanbevelingen)

4.1. Algemene conclusies uit het onderzoek

1. Onderzoek naar de relatie automatisering-personeelsomvang kan uitsluitend geschieden op projectniveau, tengevolge van de zeer uiteenlopende voorwaarden en gevolgen van de automatisering.

2. In drie gevallen (FIS, Rijksstudietoelagen en Voertuigen) blijkt dat de totale personeelsomvang van de organisatie-eenheden die in beschouwing zijn genomen in de afgelopen jaren ondanks automatisering in absolute zin is gestegen. In relatieve zin is echter de personeelsomvang door automatisering gedaald. In deze drie informatiesystemen zou n.l. de personeelsomvang aanzienlijk vergroot zijn indien de kwaliteitsverbeteringen, de kwantiteitsvergroting en de uitbreiding of verfijning van regels zonder automatisering zouden zijn gerealiseerd. De toekomstige forse absolute besparing op arbeidskosten bij het vastgoedstelsel als gevolg van automatisering wordt echter weer geneutraliseerd door de automatiseringskosten (die voor een groot deel ook arbeidskosten zijn).

3. In een aantal gevallen vallen de belangrijkste voordelen van automatisering (mede) toe aan anderen dan de rijksoverheid (lagere overheden, publieke dienstverlening).

4. Binnen de groep objectsystemen zijn er geen informatiesystemen die maatgevend zijn voor andere informatiesystemen binnen dezelfde groep. Hetzelfde geldt voor de groep gebieden van zorg. Hoewel de resultaten van het onderzoek bij het FIS-project als zodanig niet van toepassing zijn voor de andere interdepartementale projecten, kan wel worden aangenomen, dat de verhoudingen vergelijkbaar zijn.

5. Onderzoeksrapporten ontbreken voor het grootste deel van de lopende en voorgenomen automatiseringsprojecten bij de overheid. Op grond hiervan is het opstellen van onderzoeksrapporten gewenst, waardoor een betere en consistente evaluatie van informatiesystemen mogelijk wordt.

4.2. Algemene aanbevelingen

1. Het is gewenst een flexibel en algemeen kader te doen uitwerken in de vorm van aanbevelingen bij het Besluit IVR, voor de wijze waarop evaluatie van informatiesystemen kan plaatsvinden, en de departementen dienen waar nodig bij het toepassen daarvan te worden ondersteund.

De informatiesystemen dienen meer dan tot nu toe het geval is geweest te worden beoordeeld op grond van een zorgvuldige kosten/baten analyse. Zo is bij voorbeeld van belang om in de toekomst na te gaan of de nagestreefde en/of door automatisering gegenereerde kwaliteitsverbetering, vergroting, uitbreiding en verfijning van regels noodzakelijk is. De plannen moeten worden getoetst aan een afwegingskader waarbinnen «de opbrengsten» van de verbeteringen worden afgewogen tegen de kosten van de in te zetten produktiemiddelen. Automatiseringskosten (die voor een deel arbeidskosten zijn) voor niet noodzakelijke informatievoorziening kunnen hierdoor worden uitgespaard.

2. Het verdient aanbeveling dat niet alleen op lange termijn voor de interdepartementale financiële en personele informatiesystemen maar reeds op korte termijn in overleg met DGRB resp. DGOP, wordt nagegaan op welke wijze beleidsinformatie over de geautomatiseerde en te automatiseren informatievoorziening kan worden verkregen. Hetzelfde geldt voor overleg met het CBS, teneinde een afstemming met de BiZa-enquête te verkrijgen.

3. Het verdient aanbeveling na te gaan of het binnen de bestaande financiële middelen mogelijk is de departementen te ondersteunen bij het doen tot stand komen van de meerjarenplannen bij voorbeeld door het verzorgen van voorlichting en opleiding op dit gebied en niet door een kwantitatieve uitbouw van de centrale dienstverlening.

Tevens dienen, waar noodzakelijk richtlijnen en voor het overige aanbevelingen bij het Besluit-IVR te worden opgesteld en uitgewerkt met betrekking tot de (evaluatie van) projectplannen en met betrekking tot de middelenplannen (voor de meerjareninformatieplannen per organisatie-eenheid bestaan die aanbevelingen reeds).

4. De werkgroep ziet geen reden de Directie O en A van BiZa een toezichthoudende functie ten aanzien van de informatievoorziening binnen de departementen te geven. Wel is blijvend behoefte aan advisering over en ondersteuning van het totstandkomen en evalueren van automatiseringsplannen, mede ter voorbereiding van behandeling in de AOA en vooral met het oog op interdepartementale en interbestuurlijke informatische relaties.

5. Niet alleen formeel, maar ook in de optiek van de departementen zouden coördinatie en advies enerzijds en verantwoordelijkheid voor de uitvoering anderzijds (in de vorm van RCC/CCL) in de taken van de minister van Binnenlandse Zaken duidelijker gescheiden moeten worden.

6. Gezien de toegenomen omvang en samenhang van de informatievoorziening in de openbare sector zou, om coördinatie doeltreffend te kunnen uitvoeren, gedacht kunnen worden aan een geautomatiseerd meta-informatiesysteem. Hierin kan dan per informatie-object onder meer worden nagegaan in welke geautomatiseerde gegevensverzamelingen dat informatieobject reeds geregistreerd staat, hoe de toegankelijkheid is geregeld e.d.

VOORLICHTING

Samenvatting – deelrapport 57

1. Probleemstelling en -benadering

De Ministerraad heeft aanleiding gezien de voorlichting bij de overheid en door de gesubsidieerde instellingen te heroverwegen, mede met het oog op het verkrijgen van beter zicht op de uitgaven op dit gebied.

De taakopdracht impliceert, dat het onderzoek zich niet richt op één concreet beleidsterrein, maar horizontaal op de voorlichting van alle departementen en van externe door de overheid gesubsidieerde instellingen.

Ten behoeve van de systematiek, heeft de werkgroep de externe voorlichtingsactiviteiten opgesplitst in een aantal voorlichtingsfuncties, t.w.:

- de openbaarheidsvoorlichting;
 - voorlichting als instrument:
 1. (mede) ter effectuering van aanvaard beleid;
 2. voor het bevorderen van participatie bij het totstandkomen van beleid,
- of
- 3. als promotionele activiteit;
 - voorlichting als dienstverlening;
 - voorlichting als het bedrijven van public-relations.

Deze elementen zijn c.f. de taakopdracht onderzocht op aspecten als efficiency, effectiviteit, allocatie en distributie.

Naast de externe voorlichting heeft de werkgroep ook aandacht besteed aan de interne voorlichting, de bibliotheek- en documentatiefunctie.

De werkgroep heeft voorlichting als zelfstandige taak gezien en anderzijds ook de voorlichting in samenhang met en als onderdeel van beleid.

Hierbij is ook het beleidsinstrument voorlichting in relatie tot andere instrumenten (wetgeving, subsidies) nader in de beschouwing betrokken.

De werkgroep heeft ook de plaats van Voorlichting binnen het geheel van de departementale organisatie bekeken en heeft zich daarnaast ook beziggehouden met enige functionele aspecten van de departementale voorlichtingsdiensten zelf.

De met voorlichting gepaard gaande uitgaven zijn niet zonder meer uit de begrotingen af te leiden doordat verschillende benamingen in omschrijvingen worden gebruikt. De werkgroep meent niettemin door middel van een enquête een redelijke indicatie hiervan te hebben verkregen. (231 mln.¹⁶ incl. bibliotheek en documentatie)

2. Terreinafbakening

De werkgroep heeft gekozen voor een aanpak die bestond uit het beschrijven en evalueren van een aantal functies (verschijningsvormen) van voorlichting.

Tot het onderzoeksterrein heeft de werkgroep gerekend de voorlichting door of vanwege de centrale overheid (de departementen) en de door haar gesubsidieerde instellingen. Niet in de beschouwing is genomen de landbouwvoorlichting door landbouwconsulenten, aangezien deze reeds onderwerp van onderzoek was in een vorige heroverwegingsronde. Buiten het onderzoek zijn gebleven activiteiten in het kader van personeelswerving, reclame voor de eigen goederen en diensten, hulpverlening en educatie.

Inzake de oorspronkelijk aan de werkgroep Centrale Diensten toegekende onderzoekstaak met betrekking tot de voorlichtingsfunctie en bibliotheek- en documentatiefunctie is besloten, deze in te brengen bij de werkgroep Voorlichting.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de werkgroep zich heeft beziggehouden met de externe voorlichting bij of gefinancierd door de rijksoverheid, de interne voorlichting en de bibliotheek- en documentatiefunctie bij de departementen.

¹⁶ Hierin is inbegrepen een post van ca. 20 mln. aan voorlichtingsuitgaven bij universiteiten/hogescholen die in het rapport verder niet in de beschouwing is betrokken.

3. Onderzoekresultaten

3.1. Beleidsaanbevelingen

Algemeen

1. Bij de keuze van het beleidsinstrumentarium en de onderlinge samenstelling daarvan, moeten de departementen voortaan meer aandacht schenken aan het instrument voorlichting, ook omdat men soms beleidsdoelstellingen beter door voorlichting kan bereiken. Wanneer men daarbij tevens de relatief geringe kosten van voorlichting betreft kan de afweging leiden tot een zwaarder accent op voorlichting en daardoor tot een in totaal minder kostbare beleidsuitvoering. De departementen zouden voorlichting bij voorkeur moeten inzetten in samenhang met andere beleidsinstrumenten en bij voorkeur gekoppeld aan concrete beleidsmaatregelen of doelstellingen.

2. De samenhang tussen beleid en voorlichting houdt ook een onderlinge afhankelijkheid in. Veranderingen in het beleid hebben gevolgen voor het inzetten en toepassen van voorlichting en dienen diensgevolge ook hierin door te werken. Omgekeerd heeft ook de voorlichting betekenis voor de beleidsvorming.

3. Vanuit een oogpunt van doeltreffendheid van de voorlichting is in veel gevallen een systematische en planmatige aanpak noodzakelijk. Daarbij moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van (resultaten van) communicatieonderzoek.

Openbaarheidsvoorlichting

4. Voorzover aan de verplichting tot actieve openbaarmaking (de door de W.O.B. gestelde ondergrens) is voldaan, moet voor verdergaande voorlichtingsacties die voor de overheid kosten met zich meebrengen, in beginsel het profijtbeginsel worden toegepast. Er is geen plaats voor automatisen bij het produceren en verspreiden van voorlichtingsmateriaal en ook niet voor oneigenlijke motieven (bijv. de opportuniteit van publiciteit) die tot een omvangrijker voorlichtingsactie leiden dan strikt noodzakelijk is.

5. Bij het produceren en distribueren van schriftelijk materiaal kan naar efficiëncy-verbetering en kostenbesparing worden gestreefd door:

- toepassen van tekstverwerkings- en datatransmissietechnieken en afwegen van eigen apparaatkosten tegenover uitbesteden aan derden resp.;
- het gezamenlijk of centraal beheren resp. meervoudig gebruiken van adressenbestanden;
- het periodiek bijstellen van verzendlijsten aan de hand van functionele criteria en gebleken behoefte.

Daarnaast kan de opslag, verzending, financiële administratie van voorlichtingsmateriaal – vooral wanneer dit niet kosteloos beschikbaar wordt gesteld – aan bijv. het Distributiecentrum voor Overheidspublicaties (het D.O.P. van de Staatsuitgeverij) worden uitbesteed.

Voorlichting als beleidsinstrument

ad. ter effectuering van aanvaard beleid

6. Het toepassen van voorlichting wordt door dezelfde politieke normen beheerst als andere beleids- en bestuursdaden van een minister. Voorlichting kan aldus – met inachtneming van de bijzondere eigenschappen van dit instrument – beoordeeld en gehanteerd worden binnen hetzelfde kader als de andere beleidsinstrumenten. Bij het voorbereiden of bijstellen van beleid moeten de departementen daarom meer dan vroeger voorlichting als mogelijk instrument naast of in samenhang met andere beleidsinstrumenten in de afweging betrekken.

Bij die afweging verdienen zowel de mogelijkheden en beperkingen van dit instrument als de relatief geringe kosten de nodige aandacht. Het departement zelf dient bij voorkeur voorlichting als instrument in te zetten.

Daarbij kunnen – door de overheid gesubsidieerde – externe instellingen worden betrokken mits de directe verantwoordelijkheid bij de minister blijft berusten. Ook kan coördinatie en samenwerking met derden soms tot meer effectieve en – in totaal – minder kostbare voorlichtingsactiviteiten leiden.

ad. ter bevordering van de participatie

7. Aan de georganiseerde inspraak op landelijke of regionale schaal, over onderwerpen van een brede strekking kleven bezwaren van procedurele en financiële aard. De voorlichting – als onderdeel van het inspraakinstrumentarium – blijkt onvoldoende effectief te kunnen worden ingezet. De methoden en procedures van inspraak en het aandeel van voorlichting daarin moeten naar het oordeel van de werkgroep, mede in het licht van de relatief hoge kosten, worden herzien.

ad. als promotionele activiteit

8. Het effect van algemene promotionele voorlichting – en daarmee ook de relatie tot de kosten – is achteraf moeilijk vast te stellen. De nadruk moet daarom vooral liggen op een gedegen voorbereiding van deze acties. Daarin past ook een strengere selectie van het aantal te vervaardigen taalversies van voorlichtingsmateriaal.

Voorzover afnemers een direct belang bij de geboden informatie hebben, kan tot op zekere hoogte het profijtbeginsel worden toegepast. Is de voorlichting gericht op kortlopende acties of gebeurtenissen, dan moet het instrumentele karakter worden benadrukt en moet men in het bijzonder rekening houden met samenwerking met derden (co-producties/medefinanciering).

Bij promotionele activiteiten op binnenlands gebied – die vaak op algemene overheidsvoorzieningen (zoals bijv. musea) betrekking hebben – verdient het aanbeveling de voorlichting door de met de uitvoering van die voorzieningen belaste organisatie te laten uitvoeren.

Voorlichting als dienstverlening:

9. Het verdient aanbevelingen om bij de keuze van de wijze van communicatie (persoonlijk, niet-persoonlijk, betaalde, niet-betaalde etc.) het kostenaspect mee te wegen. De overheidsvoorlichters dienen vanuit een oogpunt van doeltreffendheid van de voorlichting en kostenbeheersing attent te zijn op de ontwikkeling van kleinschalige massamedia (lokale omroep) resp. op informatiesystemen die het gericht opvragen van informatie vergemakkelijken.

10. Overheidsmaatregelen hebben vaak gevolgen voor de relatie tussen burgers onderling. Zo ontstaat soms ook een eigen belang om informatie over de overheidsmaatregelen aan anderen ter beschikking te stellen. De overheidsvoorlichter moet bij het voorbereiden van zijn acties op deze derden die als tussenschakels de informatie verspreiden attent zijn. De nadruk moet daarbij liggen op samenwerking waardoor een doeltreffender bereik kan worden verkregen.

11. Het beschikbaar stellen van voorlichtingsmateriaal tegen vergoeding is aanvaardbaar, wanneer aan de primaire informatieplicht (zoals opgelegd door de W.O.B.) is voldaan en meer uitgebreide informatie wordt verstrekt over het gebruik van door de overheid geboden faciliteiten of voorzieningen (subsidie). Ook is het in rekening brengen van een vergoeding mogelijk ten behoeve van goederen en diensten waarvoor in het handelsverkeer normaliter ook een vergoeding in rekening wordt gebracht.

Voorlichting als public-relations (in enge zin)

12. Voorlichting in deze functie is sterk gebonden aan de taakuitvoering van de betreffende organisatie (departement, de overheidsdienst of instelling). De p.r.-functie moet bij voorkeur door de betreffende organisatie worden verzorgd. Wel moeten er grenzen in acht worden genomen bij de

toepassing hiervan: de functie moet ten dienste staan van het beleid; voorlichting als p.r. behoren de departementen niet te hanteren als (gedeeltelijk) alternatief voor dat beleid.

13. Bij het produceren, verspreiden of gebruiken van voorlichtingsmateriaal ten behoeve van p.r.-doeleinden moet een eenzijdige nadruk op de uiterlijke verschijningsvorm achterwege worden gelaten.

14. Men kan zich met p.r.-materiaal beter richten op verbanden in de maatschappij en niet te zeer ingaan op individuele aanvragen. Ten behoeve van materiaal dat op aanvraag wordt verstrekt is het verantwoord een vergoeding te vragen.

Organisatie van de overheidsvoorlichting

15. De verschuiving binnen de overheidsvoorlichting van min of meer zelfstandig uit te voeren taken (zoals openbaarheidsvoorlichting, woordvoering, externe betrekkingen) naar taken die alleen in nauwe samenwerking met andere departementale organisatie-onderdelen kunnen worden uitgevoerd, stelt eisen aan de departementale organisatie en maakt een zwaarder accent op het managements- en uitvoeringsniveau noodzakelijk. De managementstaken hebben vooral betrekking op het hanteren van voorlichting als beleidsinstrument en op voorlichting in de functie van dienstverlening.

Voorlichting als beleidsinstrument betekent dat er een nauwe band moet bestaan tussen beleid en voorlichting. Deze verbinding moeten de departementen ook in organisatorisch opzicht zien te bereiken.

Het verdient de aanbeveling:

- de communicatieve aspecten van het beleid in de fase van de beleidsvoorbereiding te betrekken;
- voorlichting niet achteraf in te schakelen, maar als, - eventueel in samenhang met andere instrumenten in te zetten - beleidsinstrument, te betrekken bij de beleidsvoorbereiding;
- voorlichting evenals de inzet van andere beleidsinstrumenten onderwerpen te laten zijn van de politieke beslissing en presentatie van het beleid.

Daarvoor kan dienstig zijn:

- een kader waarbinnen het verband tussen beleid en voorlichting zichtbaar en duidelijk wordt en waarbij beleids- en voorlichtingsdoelstellingen nadrukkelijk omschreven worden;
- bij de beleidsafdelingen aandacht voor en inzicht in voorlichting; voor de voorlichtingsdiensten inzicht in het beleid en daarop gebaseerde samenwerking met de beleidsafdelingen;
- het (evenals bij andere instrumenten) zichtbaar maken van het voor voorlichting benodigde budget, ook als de betreffende middelen aan derden beschikbaar worden gesteld;
- afspraken over samenwerking tussen beleidsafdelingen en de centrale voorlichtingsdienst;
- bevordering van voorlichtingsdeskundigheid bij voorlichtingsafdelingen of inschakeling van die deskundigheid van buiten het departement.

16. Ten aanzien van de relatie van de centrale voorlichtingsdienst en andere voorlichtingsdiensten- en afdelingen acht de werkgroep invloed van eerstgenoemde gewenst. Daarbij kan gedacht worden aan centralisatie van de voorlichting of toetsing van de voorlichtingsplannen aan de jaarprogrammering van de centrale voorlichtingsdienst.

17. De werkgroep maakt onderscheid tussen het overlaten van voorlichting aan (gesubsidieerde) instellingen en het inschakelen van externe instellingen bij de overheidsvoorlichting. Het verdient veelal geen aanbeveling voorlichting als beleidsinstrument buiten de directie verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister door derden te laten inzetten.

Het subsidiëren van externe instellingen t.b.v. voorlichting als dienstverlening kan onder omstandigheden zinvol zijn, mits die voorlichting is ingebed in de doelstellingen van die organisatie en verwacht mag worden dat voorlichting doelmatiger vanuit die organisatie wordt verzorgd. Wel moeten er waarborgen worden ingebouwd voor de beheersbaarheid van het voorlichtingsproces en de daaraan verbonden kosten, o.a. te bereiken door vastlegging van e.e.a. in de voorwaarden van de toegekende subsidies, die zo mogelijk het karakter van een projectsubsidie moeten hebben.

Interne Voorlichting

18. Van buiten komende informatie is van wezenlijk belang voor het goed functioneren van de overheidsorganisatie. Beleidsmatige-, maatschappelijke en vaktechnische ontwikkelingen vereisen hoge kwaliteit van de interne voorlichting. Deze moet vooral worden gezocht in de systematische selectie, analyse, bewerking en evaluatie van de binnengekomen informatie. Het gebruik van nieuwe technieken zal daarbij een belangrijke rol spelen. Deze technieken vergemakkelijken bovendien een samenwerking tussen interne voorlichting en de interne beleidsondersteunende BIDOC-functie.

19. Voorzover het gaat om interne informatievoorziening t.b.v. het beleid van een departement beveelt de werkgroep vanuit een oogpunt van kostenbeheersing aan:

- een ruime en ongerichte interne verspreiding zo veel mogelijk te vervangen door een gerichte verspreiding van geselecteerde informatie;
- kosten in rekening te brengen voor het verspreiden van knipselkranten en andere periodieken aan geïnteresseerden die niet tot de eigen departementale organisatie behoren.

Bibliotheek en documentatie

20. De BIDOC-functie is in de eerste plaats beleidsondersteunend. Op grond van het beleidsondersteunend karakter van de BIDOC-taak dient een strenge selectie plaats te vinden m.b.t. de actieve verspreiding van materiaal (bij voorbeeld circulatie van tijdschriften) of kunnen onder omstandigheden kosten in rekening gebracht worden aan afnemers van door de BIDOC samengestelde informatie (bij voorbeeld documentatiebladen), voor zover die afnemers niet direct bij het bedoelde beleid zijn betrokken.

Ten aanzien van de intern gerichte, beleidsondersteunende taakuitoefening van de BIDOC's is het van belang dat deze, zonodig in samenhang met voorlichtingsactiviteiten, wordt ontwikkeld.

Ter versterking van de beleidsondersteunende functie zal bij de automatisering binnen de rijksoverheid rekening moeten worden gehouden met de bijzondere vanuit de literatuurdocumentaire te stellen eis van hanteerbare informatie.

21. Automatisering kan bijdragen aan de uitbreiding van de gebruikersgroep van een collectie of gegevensverzameling en daarmee het ontstaan of nadere uitbouw van elkaar overlappende collecties voorkomen. Een voortgaande integratie van de parlementaire documentatie wordt door de werkgroep voorgestaan, waarbij te denken valt aan de faciliteiten die PARAC biedt.

3.2. Beleidsvarianten

Aan de departement is gevraagd aan te geven welke maatregelen zij reeds hebben genomen in het kader van de -2%-operatie, voorzover een en ander betrekking heeft op de centrale voorlichtingsdiensten, bibliotheek en documentatie.

Vervolgens zijn aangegeven de maatregelen anders dan die uit de -2%-operatie, die reeds zijn genomen of die de departementen voornemens zijn uit te voeren met betrekking tot voorlichting, bibliotheek en documentatie, los van de heroverweging voorlichting.

Tot slot zijn aangegeven beleidsvarianten als resultaat van de posterioriteitenanalyse mede gebaseerd op de aanbevelingen van de Werkgroep, waarin de departementen zich in het algemeen wel konden vinden. Het resultaat van deze posterioriteitenanalyse is evenals de hierbovengenoemde maatregelen samengevat in het hiernavolgende tabel.

De omvang van de beleidsvarianten (mede ingevuld met maatregelen uit de -2%-operatie) komt neer op ruim 10% van het ijkpunt. Voor de concrete invulling van de beleidsvarianten wordt verwezen naar het rapport.

Los van deze posterioriteitenanalyse kunnen de aanbevelingen van de werkgroep op den duur tot minder uitgaven leiden. Daarbij wordt niet alleen gedacht aan besparingen binnen de categorieën voorlichtingsuitgaven, maar ook aan de omstandigheid dat de inzet van het instrument voorlichting – in vergelijking met andere beleidsinstrumenten – vaak minder kosten met zich brengt, hetgeen resulteert in een per saldo goedkopere beleidsuitvoering. Daarnaast kan voorlichting ook leiden tot kostenbesparingen door het verminderen van de werklust van het ambtelijk apparaat. Een vermindering van het huidige niveau van de voorlichtingsinspanning acht de werkgroep daarentegen pas mogelijk wanneer men er in slaagt de inhoud en uitvoering van wetten en regelingen sterk te vereenvoudigen.

In het licht van het bovenstaande acht de werkgroep een concrete invulling van beleidsvarianten die moet leiden tot een hoger dan het hiervoor genoemd percentage, niet verantwoord, en ook op geen enkele wijze geschraagd door de in het rapport vermelde aanbevelingen.

Beleidsvarianten

| | Personeel -2%-operatie | Materieel | |
|---|---------------------------|-----------|-----------------------|
| | | 1982/1983 | beleidsvarianten |
| Algemene Zaken | - 8% | 1,7 mln. | 1,3 mln. |
| Buitenlandse Zaken | - 14% | 0,6 mln. | 2,2 mln. |
| Justitie voorl. | - 8% | 0,4 mln. | } 0,3 mln. |
| bibl. | - 10% | - | |
| WODC | - 30% | - | |
| Buitenlandse Zaken voorl. | - 8% | - | } 0,9 mln. |
| bibl. | - 30% | - | |
| Onderwijs en Wetenschappen | - 14% | - | 4,5 mln. |
| Financiën voorl. | - | - | 0,2 mln. |
| Belastingdienst | - ¹ | 1,8 mln. | - |
| Defensie | - ¹ | - | (0,9 mln.) |
| Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | - 11% | 0,9 mln. | 0,6 mln. |
| Verkeer en Waterstaat | - 8% | - | 0,8 mln. |
| Economische Zaken | - 8% | - | 2,4 mln. |
| Landbouw en Visserij | - 8% | 0,6 mln. | 0,6 mln. |
| Sociale Zaken en Werk- gelegenheid | - ² | - | 2,7 mln. ³ |
| Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur | - 10% | - | 1,6 mln. |

¹ Vrijgesteld krachtens regeerakkoord.

² Heeft nog geen besluit genomen over de toepassing van de -2%-personeelsreductie op de voorlichtingsafdeling.

³ Inclusief Emigratievoorlichting als voorzien in regeerakkoord.

De heroverwogen onderwerpen*Eerste ronde (1981)¹*

- Sociale zekerheid
- 1. Personeelsvoorzieningen kwartaire sector
- 2. Reorganisatie Binnenlands Bestuur
- 3. Toepassing profijitgedachte/Privatisering
- 4. 3% Groeionorm in relatie tot standaardisatie en taakspecialisatie
- 5. Ontwikkelingssamenwerking
- 6. Sterktebeleid politie
- 7. Groei belastingdienst
- 8. Organisatie rechtspraak
- 9. Taak en omvang buitenlandse dienst
- 10. Opleiding en scholing ten opzichte van de arbeidsmarkt
- 11. Verzorgingsstructuur onderwijs
- 12. Opzet en structuur boventallige onderwijzers
- 13. Planprocedures scholen voortgezet onderwijs
- 14. Opzet en structuur jeugdhulpverlening
- 15. Opzet en structuur beeldende kunstenaarsregeling
- 16. Bijzonder regionaal welzijnsbeleid
- 17. Baten en lasten van het milieuhygiënisch beleid
- 18. Ruilverkaveling
- 19. Groene nota's
- 20. Steun- en subsidiebeleid; beleid ten aanzien van de eigen woning
- 21. Stadsvernieuwing
- 22. Woningonderzoek
- 23. Tekorten openbaar vervoer
- 24. Spreiding Rijksdiensten
- 25. Investeringsfinanciering
- 26. Steun bedrijfsleven
- 27. Energiebesparing en energietarieven
- 28. Gericht arbeidsvoorzieningenbeleid
- 29. Arbeidsvoorwaarden collectieve sector
- 30. Volksgezondheid

Tweede ronde (1982)

- 31. Wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling
- 32. Privatisering
- 33. Financiële verhouding Rijk/lagere overheden
- 34. Duur van opleiding en scholing
- 35. Ontwikkelingssamenwerking
- 36. Verzorgingsstructuur onderwijs
- 37. Materieel- en aanschaffingsbeleid defensie
- 38. Strafrechttoepassing
- 39. Groepsgrootte in het onderwijs
- 40. Groeikernenbeleid
- 41. Rijksgebouwendienst
- 42. Aanleg landwegen en oeververbindingen
- 43. Regionaal sociaal-economisch beleid
- 44. Uitgaven land- en tuinbouw
- 45. Bejaardenbeleid
- 46. Monumentenzorg
- 47. Wetenschapsbeleid
- 48. Aanschaffingsbeleid gezondheidszorg

¹ De nummers verwijzen naar de deelrapporten, zoals gepubliceerd in kamerstuk 16 625; het rapport over het ICCK-onderwerp Sociale zekerheid is gepubliceerd als bijlage bij het Samenvattend Rapport eerste ronde. De rapporten van de derde ronde zijn niet als kamerstukken gepubliceerd.

Derde ronde (1983)

49. Kasbeheer Centrale Overheid
50. Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen
51. Beroepsprocedures
52. Centrale diensten bij de departementen van algemeen bestuur
53. Verbetering van de bedrijfsvoering bij de overheid
54. Subsidieregelingen en -voorwaarden
55. Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven
56. Automatisering in relatie tot personeelsomvang
57. Voorlichting

A. BESCHRIJVING VAN HET BELEID

1. Beschrijf het huidige beleid in termen van doelstellingen en instrumenten en de samenhang tussen beide. Geef aan op welke maatschappelijke problemen/behoefte het beleid gericht is.

2. Is de realisering van de doelstellingen min of meer objectief meetbaar? Zo ja, op welke wijze? Geef daarbij aan, of sprake is van het op termijn realiseren van een bepaald aspiratieniveau. Welk niveau is dit?

3. Welke collectieve uitgaven op rijksniveau zijn met het beleid gemoeid geweest (realisaties) in de jaren 1970, 1975, 1980 en welke bedragen zijn in de (bijgestelde) begroting 1984 en meerjarenramingen tot 1988 opgenomen? Specificeer de meerjarencijfers voor het jaar 1988 naar economische categorieën³.

4. Welke beleidsvoornemens bevat het regeerakkoord ter zake van het te heroverwegen beleidsterrein?

B. EVALUATIE VAN HET BELEID*I. Doelstellingen*

I.1. Welke voor het beleidsterrein relevante veranderingen hebben zich voorgedaan ten opzichte van de uitgangssituatie ten tijde van het formuleren van de doelstellingen (maatschappelijke situatie, demografische ontwikkeling, economisch perspectief e.d.)? Waren deze ontwikkelingen (te) voorzien en verdisconteerd in het beleid?

I.2. Zijn de doelstellingen en/of het aspiratieniveau in de loop van de tijd gewijzigd? Was dit wel of niet het gevolg van een bewuste beleidsbeslissing?

I.3. In hoeverre zijn de doelstellingen en/of het aspiratieniveau bepaald door historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, gewekte verwachtingen en (vermeende) verkregen rechten?

I.4. Is er aanleiding thans de doelstellingen en/of het aspiratieniveau te herzien?

II. Instrumenten

II.1. Op welke wijze en in welke mate dragen de gehanteerde instrumenten bij – ook rekening houdend met de verwachte ontwikkeling van het beleidsterrein – aan de realisering van de beschreven doelstellingen? In hoeverre is dit te meten? Verschaf zo mogelijk kwantitatieve gegevens. In hoeverre zijn de doelstellingen thans reeds gerealiseerd?

II.2. Is er sprake van overlapping van instrumenten binnen hetzelfde beleidsterrein of met instrumenten op andere beleidsterreinen?

II.3. Wat zijn de kosten per afzonderlijk instrument? Kunnen deze worden teruggebracht zonder wezenlijke aantasting van de realisering van de doelstellingen?

II.4. Zijn er andere instrumenten of combinaties van instrumenten denkbaar waarmee in gelijke mate de doelstellingen worden gerealiseerd? Kunnen deze instrumenten tot een geringer budgettaire beslag leiden?

II.5. Hoe is het gesteld met de beheersbaarheid van de uitgaven op het beleidsterrein? Kan deze worden verbeterd?

II.6. Veroorzaakt het beleid belangrijke positieve en negatieve effecten op de realisering van andere doelstellingen van het beleid van de rijksoverheid? Welke zijn die effecten? In hoeverre zijn deze meetbaar? Verschaf zo mogelijk kwantitatieve gegevens.

² Indien voor het betreffende beleidsterrein of voor bepaalde beleidsonderdelen geen meerjarenramingen beschikbaar zijn, dient te worden aangegeven welke andere officiële ramingen worden gehanteerd. Tevens kan worden aangegeven welke andere uitgaven voor het beleidsterrein relevant zijn (bijvoorbeeld uitgaven van de lagere overheden).

³ Gedoeld wordt op het maken van een onderscheid tussen de volgende economische uitgavencategorieën: materiële overheidsconsumptie, personeel collectieve sector (lonen en salarissen), overheidsinvesteringen, overdrachtsuitgaven aan gezinnen, overdrachtsuitgaven aan bedrijven, en kostprijsverlagende subsidies/gebruikersbijdragen.

III. De inrichting van allocatie en distributie

III.1. *Privatisering en deregulering*

Indien het beleid van de rijksoverheid betrekking heeft op voorzieningen die in de marktsector geproduceerd worden of zouden kunnen worden, beantwoordt dan de volgende vragen:

- a. Welke zijn die voorzieningen?
- b. Beschrijf de aard van de overheidsbetrokkenheid bij de functies planning/regulering en produktie van de betrokken voorziening(en) alsmede de organisatorische/juridische vorm van de overheidsbetrokkenheid.
- c. Indien de bestaande vorm van overheidsbetrokkenheid de functie planning/regulering betreft, maar de produktie plaats heeft in de marktsector, welke kosten veroorzaken de desbetreffende wettelijke voorschriften dan in de marktsector? Geef een kwalitatieve aanduiding en zo mogelijk een kwantitatieve raming.
- d. Welke waren de oorspronkelijk motieven voor de beschreven functionele en organisatorische/juridische overheidsbetrokkenheid en in hoeverre zijn deze in de huidige economische en maatschappelijke situatie nog aanvaardbaar c.q. noodzakelijk?
- e. Is op basis van de thans nog geldende motieven een vermindering van de overheidsbetrokkenheid bij een of meer van de beschreven functies (privatisering of deregulering) denkbaar? Geef hierbij in ieder geval aandacht aan de mogelijkheid van volledige afstoting van alle functies naar de marktsector en aan uitbesteding.
- f. Is op basis van de thans nog geldende motieven een verandering van de organisatorische/juridische vorm van de overheidsbetrokkenheid mogelijk (een – meer zelfstandige – vorm van publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, een – andere – vorm van privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid)?

III.2. *Decentralisatie*

Indien de rijksoverheid voorzieningen produceert die ook door de lagere overheid geproduceerd zouden kunnen worden of indien de rijksoverheid de voorzieningen die de lagere overheid produceert middels een specifieke uitkering financiert, beantwoordt dan de volgende vragen:

- a. Welke zijn die voorzieningen (per categorie)?
- b. Wat zijn de motieven voor de betrokkenheid van de rijksoverheid bij de produktie of financiering van de voorziening?
- c. Indien de produktie van de voorziening is, of zou worden, overgelaten aan de lagere overheid, eventueel gepaard gaande met regulering door de rijksoverheid, welke financieringsvorm komt dan het meest in aanmerking (specifieke uitkering, algemene uitkering, tarief, doelheffing, eigen belasting)? Indien de bestaande financieringsvorm een specifieke uitkering is, welke uitvoeringskosten zijn hieraan dan op rijksniveau en op het niveau van de lagere overheid verbonden?

III.3. *Profijtbeginself*

Indien door het beleid van de rijksoverheid (in de markt- of overheidssector geproduceerde) voorzieningen beneden de prijs ter beschikking worden gesteld, ofschoon het in rekening brengen van de kostprijs technisch denkbaar is, beantwoordt dan de volgende vragen:

- a. Welke motieven kunnen voor de prijssubsidiëring worden aangevoerd?
- b. Aan welke groep(en) komt de verlaagde prijs ten goede (tertiaire inkomensverdeling)?
- c. Wat zijn de effecten van vermindering van de prijssubsidie op het gebruik van de voorziening?

IV. *Beleid in het buitenland*

IV. 1. In welke andere OESO-landen – waar de algemene maatschappelijke omstandigheden met betrekking tot het beleidsterrein vergelijkbaar zijn met die in Nederland – is het beleid aanzienlijk anders opgezet dan in Nederland? Wat zijn de belangrijkste verschillen?

IV.2. In welke mate worden de in de Nederlandse situatie geldende doelstellingen en/of aspiratieniveaus in deze landen gerealiseerd?

IV.3. Zijn de kosten van het beleid (budgettaire beslag) in deze landen relatief (naar de relevante maatstaven) geringer? Zo ja, waaraan is dat toe te schrijven?

IV.4. Zijn er kostenbesparende elementen in het beleid in deze landen die de overweging verdienen ook in Nederland te worden toegepast?

C. **Beleidsvarianten**

De te ontwikkelen varianten dienen alle te resulteren in besparingen ten opzichte van de raming van het uitgavenniveau 1988 zoals voorzien in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1984 (het «ijkpunt»⁴). Bij de kwantificering van de beleidsvarianten dient een zogenaamde bruto-benadering te worden toegepast, dat wil zeggen, dat indirecte gevolgen voor het budget (belastingopbrengsten, sociale premies, werkloosheidsuitkeringen etc.) buiten de kwantificering blijven⁵.

1. Ontwerp tenminste⁶:

a. een beleidsvariant die leidt tot een 20% besparing ten opzichte van het «ijkpunt»;

b. 2 à 3 andere beleidsvarianten die leiden tot besparingen ten opzichte van het «ijkpunt»; Geef van elk van de varianten de besparingen aan op de collectieve uitgaven voor de afzonderlijke jaren 1986–1989. Specificeer voor het jaar 1989 de besparingen naar economische categorieën. Geef voor de relevante varianten aan of ook in de jaren na 1989 besparingen zullen resulteren⁷.

2. Geef aan op welke gronden de beleidsvarianten gekozen c.q. ontwikkeld zijn. Geef daarbij tevens aan, op welke wijze de varianten aansluiten op de uitgevoerde evaluatie.

3. Geef in ieder geval kwalitatief, en zoveel mogelijk kwantitatief, de effecten aan van iedere beleidsvariant op:

a. de mate van realisering van de betreffende (evt. herziene) doelstellingen en andere doelstellingen van de overheid;

b. de werkgelegenheid in de kwartaire sector (ten opzichte van het actuele niveau en ten opzichte van het in de meerjarenramingen voorziene niveau), alsmede de directe werkgelegenheid in de marktsector;

c. de inkomensverdeling (primair, secundair en tertiair);

d. de kosten die ten laste van de lagere overheden komen in de afzonderlijke jaren 1986–1989.

4. Dienen de beleidsvarianten gepaard te gaan met beleidswijzigingen op andere terreinen?

5. Welke effecten brengen de beleidsvarianten met zich mee voor de organisatie(s) die zich met de voorbereiding en/of uitvoering van het heroverwogen beleid bezighouden? Geef aan, met name indien bepaalde beleidsvarianten leiden tot aanzienlijk verlies aan arbeidsplaatsen, op welke wijze de gevolgen in de personele sfeer kunnen worden opgevangen.

6. Wat is voor de diverse beleidsvarianten de termijn waarop realisering mogelijk is? Welke maatregelen dienen te worden getroffen voor de implementatie van de beleidsvarianten (bij voorbeeld wetwijzigingen, herziening van afspraken/toezeggingen e.d.) en wat is het tijdschema daarvoor?

⁴ 1988 is het laatste jaar waarover ten tijde van het begin van het onderzoek, meerjarenramingen beschikbaar zijn. Hierbij dienen bijstellingen van de meerjarenramingen op grond van besluitvorming die sinds de Miljoenennota 1984 heeft plaatsgevonden in aanmerking genomen te worden. Hieronder vallen ook de maatregelen voortvloeiend uit de zgn. 2%-operatie voorzover deze ten tijde van het begin van het onderzoek voldoende zijn geconcretiseerd. Wanneer het betrokken beleid een aflopend karakter heeft dan wel de raming van het uitgavenniveau in 1988 volgens de meerjarenramingen om andere redenen aanzienlijk lager is dan de uitgaven in 1984, dan dient het ijkpunt in overleg met de Ambtelijke Commissie Heroverweging mede betrekking te hebben op of afgeleid te worden van de meerjarenramingen voor tussenliggende jaren (1986 en 1987).

⁵ Deze indirecte gevolgen zijn alleen op verantwoorde wijze te kwantificeren via een macro-economisch model en dan nog alleen indien de alternatieve aanwending van de vrijkomende middelen (lastenverlichting, verhoging andere uitgaven, tekortreductie) bekend is. Extra inkomsten uit hoofde van toepassing van het profijtbeginsel behoren niet tot de indirecte gevolgen als hier bedoeld.

⁶ Maatregelen waartoe voor de derde dinsdag in september (Miljoenennota 1985) is besloten, mogen niet worden opgenomen als beleidsvarianten in een heroverwegingsrapport. Dit geldt ook voor de maatregelen voortvloeiend uit de zgn. 2%-operatie voorzover deze voor de genoemde datum voldoende zijn geconcretiseerd.

⁷ De periode 1986–1989 waarvoor de besparingen moeten worden aangegeven is een vierjarenperiode gerekend vanaf het eerste begrotingsjaar (1986) waarin de besluitvorming over het op te stellen heroverwegingsrapport een budgettaire effect kan hebben. Het verdient de aandacht dat de periode waarover de budgettaire effecten moeten worden aangegeven (1986–1989) verder doorloopt dan het jaar waaraan het ijkpunt wordt ontleend (1988).