

Heroverweging 1984

Gedeconcentreerde rijksdiensten

Deelrapport nr.60



HEROVERWEGING GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENSTEN

SAMENVATTING

INHOUDSOPGAVE

Naar dit rapport kan worden verwezen als: deelrapport nr. 60, "Samenvatting Heroverweging Gedeconcentreerde Rijksdiensten", Heroverweging 1984.

Deze samenvatting is op aanvraag verkrijgbaar bij de Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën, Postbus 20201, 2500 EE 's-Gravenhage.

Het Samenvattend Eindrapport van de Heroverweging 1984, waarin onder meer de samenvattingen van de verschillende deelrapporten zijn opgenomen, is binnenkort (medio maart 1985) verkrijgbaar bij het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, Christoffel Plantijnstraat 1, 2515 TZ 's-Gravenhage.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Directoraat-Generaal voor Binnenlands Bestuur

Ministerie van
Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 71 79 11
Teleex 32109 biza nl

Postadres
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 71 79 11
Teleex 32109 biza nl

Aan de voorzitter van de
Ambtelijke Commissie
Heroverweging

DGBB

Bijlagen	Uw brief	Ons nummer	Datum
— diverse	— --	— BCB85/U224	— 31 januari 1985
Onderwerp		Departementsonderdeel	
— eindrapport van de werkgroep	—	DGBB	
"Heroverweging Gedeconcentreerde Rijksdiensten"			

Hierbij bied ik u aan het eindrapport van de werkgroep "Heroverweging Gedeconcentreerde Rijksdiensten". Ondanks de vele beperkingen waarmee de werkgroep had te kampen, is zij er, dankzij de inzet van alle betrokkenen in geslaagd dit eindprodukt te leveren.

De beperkingen lagen met name in de gigantische omvang van het project en de korte tijdsduur. Het rapport geeft een beeld van de gedeconcentreerde situatie in vele facetten.

Een aspect wil ik hier graag uitlichten. Uit het onderzoek blijkt dat dit gedeelte van de rijksoverheid (55% van het totaal aantal personeelsleden), sterk in verandering is en in de toekomst, gezien alle aanzetten in de varianten nog sterk zal veranderen. Wat dat betreft geeft het rapport het bemoedigende beeld van een dynamische rijksoverheid. Zelf heb ik geconstateerd dat een aantal departementen deze exercitie reeds heeft aangegrepen om veranderingen van de eigen organisatie op bepaalde punten te intensiveren.

In haar slotvergadering heeft de werkgroep nog van gedachten gewisseld over de vraag in hoeverre en hoe de werkzaamheden dienen te worden voortgezet. Unaniem is de werkgroep van mening dat de werkzaamheden ten aanzien van de gedeconcentreerde rijksdiensten, een in de tijd afgebakend vervolg dienen te krijgen. Het rapport bevat zowel op het niveau van individuele diensten als op het niveau van de collectiviteit van diensten vele ideeën en aanzetten tot bestuurlijk/organisatorische veranderingen met de daarmee gepaard gaande besparingen die naar het oordeel van de werkgroep verdere uitwerking verdienen.

-2-

Bezoekadres

Inlichtingen bij

Doorkiesnummer

Schedeldoekshaven 200
's-Gravenhage

— mr. drs. J.F. Schrijver

— 070-717198

drs. W.J. Bringmann

070-716276

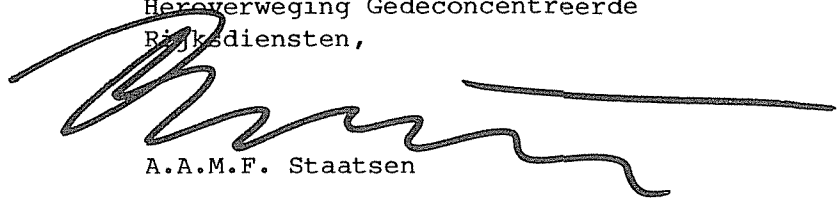
Verzoeken bij beantwoording datum, nummer en onderwerp te vermelden.

Het zou jammer zijn als de meest veelbelovende aanzetten uit dit rapport verder onbenut zouden blijven.

De werkgroep acht het daarom wenselijk dat de werkzaamheden (die voortvloeien uit het rapport) ook nog enige tijd gecoördineerd worden. Deze coördinatie kan een wisselwerking tot stand brengen tussen enerzijds de werkzaamheden ten aanzien van individuele diensten en anderzijds interdepartementale en bovendepartementale activiteiten. Bij diensten die reeds een voldoende uitwerking van varianten hebben geleverd ware het voorliggende rapport als werkmateriaal in verband met eventuele implementatie te beschouwen. Een en ander zou kunnen gebeuren door een opdracht te verlenen aan een onafhankelijke commissie, waaraan wordt gerapporteerd door de departementen en die tot taak krijgt, te rapporteren en te adviseren aan het kabinet. Hierover zou ik graag met u en uw commissie van gedachten wisselen.

Tenslotte wil ik opmerken dat deze operatie alleen heeft kunnen slagen door de medewerking en inzet van alle departementen. In totaal zijn wellicht enkele honderden personen in een of andere vorm bij het project betrokken geweest, die hieraan hun tijd en energie hebben gegeven. Dit rapport is uiteindelijk het resultaat van hun werk.

De voorzitter van der werkgroep
Heroverweging Gedeconcentreerde
Rijksdiensten,



A.A.M.F. Staatsen

S A M E N V A T T I N G

A. TAAKOPDRACHT EN ONDERZOEKSOPZET

De Ministerraad heeft bij de besluitvorming over de onderwerpen van de 4e ronde heroverweging de "Gedeconcentreerde Rijksdiensten" voor heroverweging aangewezen. In de onderzoeksopdracht wordt de nadruk gelegd op bestuurlijke knelpunten in de gedeconcentreerde situatie. Centraal staat de problematiek die samenhangt met de gedeconcentreerde taakbehandling. Voorwerp van analyse is het rijksapparaat "in de regio", met eigen taken en bevoegdheden, verspreid over het land en met een eigen ambtsgebied.

De voor dit onderwerp ingestelde werkgroep heeft gezien de onderzoeksopdracht, gekozen voor de volgende benadering van de problematiek. Het principe van deconcentratie bij de uitvoering van beleid staat fundamenteel ter discussie. Bestaande taken, bevoegdheden en instrumenten worden niet als een vast gegeven beschouwd. Bezien dient te worden:

- a. in hoeverre de door de dienst uitgeoefende taak of functievervulling nog relevant is (taakevaluatie)
- b. in hoeverre een gedeconcentreerde dienst voor de taak- en functievervulling (nog) de meest geëigende bestuursvorm is (alternatieven voor deconcentratie)
- c. in hoeverre het functioneren van de dienst kan worden verbeterd (efficiëncy).

Tegen de achtergrond van de hierboven aangegeven fundamentele vraagstelling beschouwt de werkgroep als hoofddoel van dit heroverwegingsonderzoek: **"het aangeven van bestuurlijk-organisatorische veranderingen die tot verbeteringen ten opzichte van de huidige gedeconcentreerde situatie leiden en die tevens gepaard gaan met kostenbesparingen"**.

Bij de uitwerking van deze doelstelling heeft de werkgroep in het onderzoek twee elementen onderscheiden:

1. een beschrijving en analyse van de huidige gedeconcentreerde situatie.

Deze beschrijving dient een beeld te geven van de individuele diensten in termen van organisatie, taken, uitgaven, inkomsten etc. en op basis van deze gegevens, van het conglomeraat van gedeconcentreerde diensten.

2. Een evaluatie door middel van een beschrijving van denkbare alternatieven voor de bestaande situatie.

Tegen de achtergrond van de fundamentele vraagstelling die bij dit onderzoek voorstaat dient deze beschrijving een volledig en samenhangend beeld te geven van de mogelijkheden. Om dit te realiseren heeft de werkgroep besloten dat voor elke dienst in beginsel per taak een bepaald aantal bestuurlijk-organisatorische varianten

moet worden uitgewerkt. Deze betreffen de volgende varianten:

1. opheffen/aanpassen van de taak,
2. afstoten/uitbesteden,
3. decentraliseren,
4. verzelfstandiging,
5. medebewind,
6. concentratie,
7. functioneren van de gedeconcentreerde rijksdienst in zijn omgeving en
8. efficiëncy.

Bij de uitwerking van de varianten moeten zoveel mogelijk bestuurlijk-organisatorische en financiële consequenties worden aangegeven. Tenminste één variant, dan wel een combinatie van varianten diende 20% aan besparingen op te leveren.

De diensten/departementen konden onthefing krijgen van uitwerking van varianten, indien op voorhand kon worden aangetoond dat dit tot irrealistische alternatieven zou leiden. Over ontheffingsverzoeken is in overleg met de departementen beslist door het secretariaat van de werkgroep. Bij geen overeenstemming besliste de voorzitter.

Tevens was er een mogelijkheid om naar andere ontwikkelingen te verwijzen, wanneer in dat verband reeds uitwerking was gegeven aan een bepaalde variant.

In principe zijn alle gedeconcentreerde rijksdiensten bij het onderzoek betrokken. De werkgroep heeft gekozen voor een generale en gelijkwaardige benadering van de diensten.

De gegevens ten behoeve van het onderzoek zijn door de diensten zelf aangeleverd. De werkgroep vervulde vooral een begeleidende en sturende functie. De stukken zijn opgesteld in overleg tussen het secretariaat van de werkgroep en het desbetreffende departement.

Bij een viertal door de departementen aangedragen diensten (Algemene Inspectiedienst L & V, Rijksnijverheidsdienst, Regionale Inspectie Brandweerwezen, Loontechnische Dienst) zijn verkennende studies verricht met het oog op een nadere onderbouwing van de resultaten van de generale benadering. Deze studies kenmerkten zich door een intensieve begeleiding en een diepgaandere aanpak met aanvullende onderzoeksinstrumenten (bijv. interviews in "het veld").

Door de omvang van de problematiek (het gaat om ongeveer de helft van het rijksapparaat) zijn beschrijving en analyse noodzakelijkerwijs globaal gebleven. Daarnaast heeft de grote tijdsdruk met name gevolgen gehad voor de diepgang van de variantontwikkeling. Deze indruk is bevestigd door de verkennende studies, waarin een diepgaandere benadering mogelijk bleek.

B. BEVINDINGEN.

1. Bevindingen op grond van de analyse van de huidige situatie.

1.1 Algemeen

Er zijn op dit moment volgens de door de werkgroep verrichte inventarisatie 69 gedeconcentreerde rijksdiensten, met bijna 90.000 personeelsleden. Het ijkpunt voor dit heroverwegingsonderzoek, de apparaatskosten van de gedeconcentreerde rijksdiensten, benadert de f. 7 miljard. De diensten opereren met een kleine 1000 eenheden.

Dit conglomeraat van diensten is vanuit een aantal invalshoeken belicht, met de bedoeling ten behoeve van de vraagstellingen van dit onderzoek het beeld van de gedeconcentreerde situatie enigermate te ordenen, en binnen de totale populatie bepaalde groepen van diensten af te bakenen die vanuit verschillende gezichtspunten benaderd kunnen worden.

Benadrukt dient te worden, dat het hier algemene indrukken betreft, die niet zonder meer tot conclusies kunnen leiden voor afzonderlijke diensten.

1.2 Positie in het beleidsproces

Een aspect van belang voor dit onderzoek is de bijdrage van gedeconcentreerde diensten in het beleidsproces.

Aan de instellingsdatum kan een indicatie worden ontleend voor de relatief stabiele functie van de diensten: de gedeconcentreerde rijksdienst behoort in het algemeen niet tot het recente instrumentarium van de verzorgingsstaat. Van alle diensten uit het onderzoek zijn er 49 voor 1950 ingesteld. Slechts weinig diensten (9) geven op een vooraf in de tijd begrensde taak te verrichten, en dan nog meestal te midden van meer permanente taken.

Een andere indicatie voor een permanente en stabiele functie van de gedeconcentreerde rijksdienst voor het beleidsproces lijkt ontleend te kunnen worden aan het feit dat bijna elk directoraat-generaal er één heeft.

Er zijn echter uitzonderingen. Sommige directoraten-generaal hebben meerdere diensten (bijvoorbeeld Directoraat Generaal voor Scheepvaart en Maritieme Zaken van V en W, DG Landelijke gebieden & kwaliteitszorg van L en V, DG Volksgezondheid van WVC). O en W heeft een gedeconcentreerde rijksdienst voor het hele departement. Aan de andere kant zijn er ook departementsonderdelen en beleids-terreinen waar een gedeconcentreerde rijksdienst ontbreekt, terwijl vergelijkbare onderdelen er wel één kennen, bijvoorbeeld O en W, Wetenschapsbeleid; WVC, Cultuur; EZ, regionaal economisch beleid; BiZa, onder meer Rijkspsychologische dienst, minderheden-beleid.

In verband met de beleidsbeïnvloeding die van een gedeconcentreerde rijksdienst kan uitgaan zijn de taken als volgt onderscheiden:

- a. taken waarbij nieuw beleid nog moet worden geïntroduceerd en ontwikkeld in "het veld" of taken waarbij het accent ligt op het intermediair zijn tussen het rijk en andere instanties die een eigen autonome positie innemen en een eigen dynamiek vertonen, en
- b. taken waarbij de taakhoud is uitgekristalliseerd en het Rijk ook niet rivaliseert met andere overheden of particuliere instanties.

Bij een nadere interpretatie van de taken van gedeconcentreerde diensten blijkt circa 60% in de tweede categorie te vallen.

1.3 zelfstandigheid

Een tweede invalshoek van de analyse is de mate van ambtelijke zelfstandigheid van diensten. Dit aspect vormt uit oogpunt van beheersmatige en politieke contrôle wel een belangrijk aandachtspunt, maar lijkt op voorhand niet typisch verbonden te zijn met deconcentratie. Alle diensten voldoen wel op één of meer punten

aan specifieke kenmerken die in het onderzoek voor de mate van zelfstandigheid gehanteerd zijn, nl. het werken via een eigen hoofdkantoor (45 diensten hebben zo'n tussenschakel tussen gedeconcentreerde rijksdienst en beleidsafdelingen); een t.o.v. de omgeving unieke specialistische kennis (20 diensten), aanwezigheid van een eigen budget (21 diensten); eigen inkomsten (27 diensten, bij 12 meer dan 50%); eigen directe of indirecte bestuursbevoegdheden of politiebevoegdheden.

De eerste 4 kenmerken komen vooral voor bij uitvoerende diensten; bestuursbevoegdheden bij diensten met vooral intermediaire taken.

1.4 Samenloop van GRD's

Tegen de achtergrond van de vraag of de diensten ten opzichte van elkaar doelmatig zijn georganiseerd, is gekeken naar een indicatie voor de mate waarin de diensten met eenzelfde beleidsinvalshoek dezelfde beleidsobjecten benaderen (bedrijven, personen, overheidsinstellingen).

Zonder hieruit tot plaatselijke "overbevissing" te kunnen concluderen, kunnen een aantal pieken worden waargenomen:

- 15 x rechtshandhaving gericht op personen
- 15 x rechtshandhaving gericht op bedrijven
- 13 x voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid gericht op personen
- 9 x voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid gericht op overheidsinstellingen
- 10 x informatievoorziening gericht op bedrijven
- 9 x gezondheidszorg en bescherming gericht op bedrijven
- 9 x verdeling van inkomen en vermogen (inclusief belasting) gericht op bedrijven
- 9 x productie, consumptie en handel gericht op personen
- 9 x productie, consumptie en handel gericht op bedrijven.

1.5 Rayonindeling

Een aspect dat eveneens een indruk geeft van de doelmatigheid van diensten in relatie tot hun omgeving is de rayonindeling. Gebleken is dat 41 diensten een eigen indelingscriterium hanteren, dat niet overeenkomt met de bestuurlijke grenzen op provinciaal en lokaal niveau. Van die 41 diensten hebben toch nog 8 diensten intensief met de provincies en gemeenten (in hun publiekrechtelijke hoedanigheid) te maken, zij het meestal met de gemeentelijke bestuurslaag. Vier diensten hebben een zo groot aantal eenheden dat afstemming op de intergemeentelijke samenwerkingsgebieden van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van toepassing kan zijn op grond van artikel 4a van die wet.

(Onderwijsinspectie, Rijkspolitie, Arbeidsvoorziening, Openbaar Ministerie).

1.6 Instellingsgrondslag

Wanneer gekeken wordt naar de instellingsgrondslag van de diensten, valt op het nog onverwacht hoge aantal diensten dat bij wet is ingesteld: 18 op grond van een formele wet en 20 bij KB/AMVB.

Daarbij kan vrijwel geen verschillend patroon per departement (wetsfamilie) worden gevonden. Wel is het opvallend dat de grondslag in de loop van de tijd steeds minder formeel lijkt te worden. Invoering van het voorstel uit het voorlopig decentralisatieplan, c.q. het advies van de Rbb (gedeconcentreerde rijksdiensten een formeel wettelijke basis te geven) zou dus een werkelijke inbreuk op de heersende trend in de bestuurspraktijk betekenen.

1.7 Relevantie van grote operaties

Er kan een ruwe indicatie gegeven worden van de buitenste begrenzing van de populatie van diensten die voor een discussie over deregulering, privatisering en decentralisatie in aanmerking komen.

Bij nadere beschouwing blijkt dat ca. 90% van de diensten in belangrijke mate te maken heeft met regelgeving, doordat zij belast zijn met het handhaven van regels, het uitvoeren ervan etc. Een deel van de diensten lijkt op grond van grove indicaties voor decentralisatie en privatisering binnen het gezichtsveld te komen. Voor wat betreft privatisering 60% en wanneer men kijkt naar beschikbare aanbiedersmarkten 25%. Wanneer men kijkt naar decentralisatie komen op het eerste gezicht 55% van de diensten in aanmerking.

De indicatoren die hier gehanteerd worden zijn echter grof en weinig beleidsmatig ingekleurd. Een nauwkeuriger beeld van de mogelijkheden kan men krijgen na kennisneming van de variantuitwerking van de diensten.

1.8 Tenslotte

Een bevinding die niet in bovenstaande opsomming past maar toch vermeldenswaard is betreft de problemen die de werkgroep heeft ontmoet bij het vergaren van gegevens over de kostenstructuur van gedeconcentreerde diensten, zeker indien deze wordt gerelateerd aan afzonderlijke taken. Bij te veel diensten was dit eenvoudig onmogelijk te leveren binnen een redelijke termijn.

Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit bij centrale departementsonderdelen beter kan, dus het zou te ver voeren hier een specifiek kenmerk van gedeconcentreerde diensten in te zien.

2. Bevindingen m.b.t. de variantuitwerkingen.

2.1 Karakter van de resultaten

De algemene indruk is dat de varianten die door de diensten moesten worden uitgewerkt, redelijk uit de verf zijn gekomen. In de meeste gevallen, vooral wanneer een bepaalde bestuurlijke optie nieuw was voor de diensten, kon evenwel niet meer dan een globaleschets worden gegeven van de mogelijkheden.

Hetzelfde geldt in versterkte mate voor de kwantificering van de ermee gepaard gaande besparingen. Ten aanzien van de -20% taakstelling kon in veel gevallen niet meer gezegd worden dan dat dit een navenante taakvermindering zal betekenen. In andere gevallen is niettemin een zodanige besparing bij varianten gekwantificeerd dat hieruit een -20% scenario valt samen te stellen. In enkele gevallen lijkt het departement met deze informatie zijn voordeel te gaan doen. Een en ander betekent dat deze heroverweging op be

paalde punten interessante besparingsopties heeft opgeleverd. Vanwege de globaliteit van de gegevens en de hoge tijdsdruk waar- onder gewerkt moest worden, heeft de werkgroep geen uitspraak kunnen doen over de realiseerbaarheid van de onderscheiden varian- ten. De beoordeling is daarom beperkt tot een toetsing aan de opdracht die de diensten was meegegeven; daarbij is aangegeven welke lacunes en punten voor nader onderzoek er nog zijn. In de meeste gevallen betreft dit aanscherpingen en aanvullingen van uitgewerkte varianten. Een enkele keer werd de variantuitwerking onvoldoende bevonden.

De werkgroep heeft hierbij de feitelijke toetsing laten uitvoeren door het secretariaat in overleg met het desbetreffende departe- ment. Een enkele keer werd over de variantuitwerking geen overeen- stemming bereikt tussen secretariaat en het betrokken departe- ment.

2.2 Overzicht van varianten

In de overzichtstabel van de variantuitwerking zijn per dienst en per taak de varianten gecategoriseerd.

Op de eerste plaats zijn de ontheffingen aangegeven (-).

Op de tweede plaats is aangegeven of de variant voldoende is uit- gewerkt voor het doel van het onderzoek (+).

Dit betekent dat in de toetsing is geconstateerd dat is voldaan aan de meegegeven opdracht. Het houdt geen uitspraak in over de mogelijkheden tot implementatie. Bij deze variantuitwerking kunnen zich verschillende mogelijkheden voordoen. Met behulp van het analysekader is een variant ontworpen; hierbij kunnen door het globale karakter aspecten zijn onderbelicht of over het hoofd gezien. In een aantal gevallen zijn duidelijke eindsituaties met voor- en nadelen beschreven; in andere gevallen zijn lijnen uitge- zet die zijn te overwegen.

Op de derde plaats is in de tabel aangegeven of er bij de varian- ten nog punten voor nader onderzoek zijn (*).

Hierbij kan een onderscheid worden aangebracht:

- nader onderzoek wordt aanbevolen, dat ook door het departement is aangekondigd.
- nader onderzoek wordt aanbevolen wegens in overeenstemming met het betrokken departement gesignaleerde lacunes c.q. diepgaander in ogenschouw te nemen aspecten.
- er worden lacunes bij de variantontwikkeling c.q. diepergaand te onderzoeken aspecten aangegeven, die echter door het departement worden bestreden.

In dit laatste geval is een ? in de kolom toegevoegd.

Departement	Dienst	Taken	Varianten								
			1	2	3	4	5	6	7	8	-20%
VROM	21 Kadaster	Registers	-	+v	-	-	-	-	+	*	+f
		Landinricht.	-	+v	-	-	-	-	*	*	+f
		Basiskaart	-	+v	-	-	-	-	*	+	+f
	22 Reg. Insp.MH	Centr.Handh.w	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
		Advisering	-	-	+*?	-	+*?	-	+f	+v	+f
		Begeleiding	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
		Signal/Info	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
		Onderzoek	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
		Handh.dec.wet	-	-	+f	-	+f	-	+f	+v	+f
	23 Inspec. R.O.	Bel.beïnvloed	-	-	+*?	-	-	+f	+f	+v	+f
		Adv/Info.dep.	-	-	-	-	-	+f	+f	+v	+f
		Coördinatie	-	-	+*?	-	-	+f	+f	+v	+f
		Toezicht	-	-	+*?	-	-	+f	+f	+v	+f
	24 DVH	Planning	-	-	+vf	-	-	-	+f	+v	+f
		Rijkssteun	-	-	+vf	-	-	-	+f	+v	+f
		Handh.wet	-	-	+f	-	+f	-	+f	+v	+f
		Onderzoek	-	-	-	-	+f	-	+f	+v	+f
		Ext. advis	-	-	+f	-	-	-	+f	+v	+f
		Int. advis	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
	25 Rijksgeb dienst	Varianten 2, 4, 7 en 8 worden nog onderzocht									
V&W	26 RVI	Vergunn.	+	*	+	*	+	+	+	+f	+
		Bemiddeling	-	+	+	+v	+v	+	-	*	+
		Controle	-	-	*	-	v*	+	+*	*	+
		Info verzam.	-	-	-	-	-	+	*	+	+
	27 RDW	Keuringen	-	+f	-	v*	-	-	-	*	+
		Controle	-	+	-	+	-	-	*	*	+
	28 RWS	Openb.best	-	-	+*	*	+*	-	+*	+*	*
		Techn.operat	-	+*	-	*	+*	-	+*	+*	*
		Tech.Spec.	-	+*	-	v*	+*	-	*	+*	*
	29 Mar.Dis- tricten	Loodsdienst	-	+v	-	-	-	-	-	-	-
		Vaarwegmark.	-	+v	-	+v	-	+	-	+v	+
		Verkeersd.	-	+	-	+	-	-	+	*	*
	30 Scheeps- vaart- insp. ¹⁾	Veiligh. insp	-	-	-	-	-	-	+	+	+
		Controle	-	-	-	-	-	-	+	+	+
		Belet.Uitvar.	-	-	-	-	-	-	+	+	+
		Onderzoek	-	-	-	-	-	-	-	+	+
	31 Scheeps- metings- dienst ¹⁾	Metten	-	-	-	-	-	+	+	*	+
		Brandmerken	-	-	-	-	-	+	+	*	+
	35a KNMI (luchth)	Meteor. Bew.	-	-	-	-	-	-	-	+	+
		Voorlichting	-	-	-	-	-	-	-	+	+
	35b KNMI (V1/Den H)	Contin. waarn	-	-	-	-	-	-	-	+/*	+/*
		Voorlichting	-	-	-	-	-	-	-	+	+
		Luchtwaarn.	-	-	-	-	-	-	-	+	+

1) N.B. w.b. 8 opbrengststructuur nader uit te werken.

[illegible]

Departement	Dienst	Taken	Varianten									-20%
			1	2	3	4	5	6	7	8		
	44 Landinrichtingsdienst	Stimuleren	-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	
		Coördineren	-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	
		Werken begeleiden	-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	
		Evaluatie	-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	
		Specialistisch adviseren	-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	
		Waterbeheer	-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	
	45 Staatsbosbeheer	Uitvoeren wetten & regelingen	-	+v	+v	+v	-	-	+	+	+	
		Beleid uitdragen + oog en oor	-	+v	+v	+v	-	-	+	+	+	
		Beheer terreinen	-	+v	+v	+v	-	-	+	+	+	
	46 Consultantschap Openlucht-recreatie	Advis. dept	-	-	+v	-	-	-	+	+	+	
		Toezicht sub-reg.	-	-	+v	-	-	-	+	+	+	
		Voorlichting	-	-	+v	-	-	-	+	+	+	
	47 Dir. Beheer Landbouwgronden	Aankoop,beheer	-	+	+	+	+	+	+	+	+	
		Relatienota-beleid	-	+	+	+	+	+	+	+	+	
		Advis dept	-	+	+	+	+	+	+	+	+	
	48 Natuur-Milieu & Fauna beheer	Voorlichting	-	-	+v	-	-	-	+	+	+	
		Adviseren	-	-	+v	-	-	-	+	+	+	
	49 Alg. Insp.dienst	Toezicht	-	-	-	+	-	+	++	+	+	
		Controle	-	-	-	+	-	+	++	+	+	
		Opsporing	-	-	-	+	-	+	++	+	+	
	50 Akkerbouw/Tuinb.	Voorlichting	-	-	-	-	-	-	+	*?	*?	
	51 Veeteelt & Zuivel	advies	-	-	-	-	-	-	+	*?	*?	
		oplossing/	-	-	-	-	-	-	+	*?	*?	
		problemen be-	-	-	-	-	-	-	+	*?	*?	
		dr.structuur	-	-	-	-	-	-	+	*?	*?	
		Overdracht	-	-	-	-	-	-	+	*?	*?	
		onderz.result	-	-	-	-	-	-	+	*?	*?	
	52 Dir. Visser.	Voorlichting	Dienst wordt opgeheven									
	Visser.	Info over beleid										
SoZaWe	53Loontechn Dienst	Toezicht/	-	-	-	-	-	-	+	+	+	
		Opsporing	-	-	-	-	-	-	-	+	+	
		Onderzoek/	-	-	-	-	-	-	-	+	+	
		Advisering	-	-	-	-	-	-	-	+	+	
		Voorlichting	-	-	-	-	-	-	+	+		

Departement	Dienst	Taken	Varianten								
			1	2	3	4	5	6	7	8	-20%
SoZaWe	54Arbeids-Inspectie	Toezicht	-	-	-	*	*		*	*	*
		Signalering	-	-	-	*	*	-	*	*	*
		Uitvoering	-	-	-	*	*	-	*	*	*
		Adviseren dep	-	-	-	*	*	-	*	*	*
	Variantuitwerking zal cf afspraak nog ter hand worden genomen.										
	55 Stoomwezen	Wet-regelgev.	-	*	-	*	*	-	*	*	*
		Keuringen	-	*	-	*	*	-	*	*	*
		Toezicht	-	*	-	*	*	-	*	*	*
	56Rijkscons Soc. Zekerheid	Beleidsoverdr & ext.coörd.	-	-	-	-	-	-	+	+	+
		Toetsing	-	-	+	-	-	+	+	+	+
		Oog & Oor	-	-	-	-	-	-	+	+	+
	57 Arbeidsvoorzien.	distr.bureaus	-	-	-	+*?	-	+	+	+	+
		G.a.b's	-	-	-	+*?	-	+	+	+	+
WVC	58Rijksarchieven	Archiefbeheer	-	-	+	-	*	+	+	+	+
		Toezicht	-	-	+	-	*	+	+	+	+
		Acquisitie	-	-	+	-	*	+	+	+	+
	59Rijksinspec.openb. biblioth.	Toezicht	Deze dienst is inmiddels opgeheven								
		Advies stimuleren									
	60Bureaus land.cont.	Beleidsuitv.	*?	-	*?	-	+	+	*	+v	*
		Signalering oog & oor	*?	-	*?	-	+	+	*	+v	*
	61Geneesk. Inspectie	Toezicht op staat v. de Volksgezondh.	-	-	-	-	+	-	*	+	+
	62Insp. Geestel. Volksgez.h	toezicht op wetsnaleving handhaving	-	-	-	-	+	-	*	+	+
	63Insp. Geneesmidd.	ext advisering	-	-	-	-	+	-	*	+	+
	64Insp. Levensmidd. en keur.v. waren		-	-	-	-	+	-	*	+	+
	65 Veterinaire Inspectie	Overig t.w. toezicht op-leidingen registratie	-	-	-	-	+	-	*	+	+
	66Insp. drankwetgeving	beroepsbeoefenaren uitvoering tuchtrecht	+	-	-	-	+	-	*	+	+

x) Variantuitwerking zal cf afspraak nog ter hand worden genomen.

Verklarende tekens

1. Opheffen/aanpassen	- : ontheffing
2. Afstoten/uitbesteden	+ : variant voldoende
3. Decentralisatie	uitgewerkt voor het
4. Verzelfstandigen/ functionele decentralisatie	doel van het onderzoek
5. Medebewind	* : punten voor nader
6. Concentratie	onderzoek
7. Externe efficiëncy (de dienst in zijn omgeving)	v : variantuitwerking door
8. Interne efficiëncy	middel van verwijzen
	f : besparingen
	gekwantificeerd
	? : geen overeenstemming

C. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. Algemeen.

- 1.1 In het onderstaande worden een aantal conclusies en aanbevelingen gegeven die ten dele ontleend zijn aan het verrichte onderzoek, ten dele aan beschouwingen naar aanleiding van het onderzoek.
- 1.2 De gedeconcentreerde rijksdiensten beslaan een zo groot gedeelte van de rijksdienst (55% van het rijkspersoneel) dat op voorhand niet waarschijnlijk is dat hier zoals de overheid thans is ingericht eerder een forse inkrimping bereikt kan worden dan in de andere helft van de rijksdienst.
Voor de hele overheid, maar zeker voor de gedeconcentreerde diensten geldt dat ingrijpende deregulering voor een heel ander beeld kan zorgen, waardoor ook meer besparingen in zicht komen (zie B. 1.7)
- 1.3 Besluitvorming over de eventuele inrichting van nieuwe diensten zou tenminste in het kabinet aan de orde moeten komen en wellicht ware zelfs het voorschrijven van een wettelijke vorm te overwegen.
- 1.4 De werkgroep heeft "alleen" onderzoek gedaan naar de bestaande gedeconcentreerde rijksdiensten en geen vergelijkende studies tussen diensten verricht.
De werkgroep acht een dergelijke vergelijkende studie op beperkte schaal en met een gerichte vraagstelling zinvol voor een vergelijking tussen departementsonderdelen die beschikken over een gedeconcentreerde rijksdienst en onderdelen waar een gedeconcentreerde rijksdienst ontbreekt maar waar dezelfde functies op andere wijze worden vervuld (inspecties vanuit "Den Haag", informatie via andere kanalen, uitvoering en advies door derden, intermediaire taken door de provincies, subsidies, overheidsstichtingen etc.)
Van belang voor een vervolgstudie lijken onder meer terreinen waar een relatief groot aantal diensten met eenzelfde invalshoek dezelfde objecten van beleid bedienen (bedrijven, bestuurslagen)

2. Specifieke aandachtspunten.

2.1 Inleiding

Het werkboek bij het project heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten is een nuttig analyseinstrument gebleken bij de heroverweging van taken. De werkgroep beveelt aan het werkboek als analysekader te gebruiken wanneer overwogen wordt nieuwe diensten op te zetten dan wel bestaande diensten te reorganiseren.

De werkgroep heeft daarnaast aan de hand van een aantal thema's die met name voor (verschillende) gedeconcentreerde rijksdiensten relevant zijn aandachtspunten geformuleerd.

Deze aandachtspunten kunnen dienen als bouwstenen voor een aanvullend toetsingskader voor gedeconcentreerde rijksdiensten.

2.2 Uitvoerende taken

- 2.2.1 Het komt voor dat een aantal diensten betrokken zijn bij de uitvoering van dezelfde wetten. Meer eenduidigheid van ter zake van eenzelfde onderwerp bevoegde actoren en ook ten aanzien van doelgroepen, is gewenst. Anderszins kan van de mogelijkheid, instellingsvoorwaarden van meerdere diensten door eenzelfde wet te regelen (bijv. gezondheidszorg), meer gebruik worden gemaakt.
- 2.2.2 Ten aanzien van technisch specialistische taken is, vooral indien sprake is van afweging van belangen, een verhoging van het democratisch gehalte een punt van aandacht. Daarbij kan gedacht worden aan alternatieve bestuurlijke varianten als medebewind en functionele decentralisatie.
- 2.2.3 Het argument "uniformiteit van taakuitoefening" dat hiertegen vaak wordt ingebracht, is voor nuancering vatbaar, met name op grond van de vraag of afzonderlijke kantoren van een dienst wel zo uniform (moeten) handelen.
- 2.2.4 Ten aanzien van de overige technisch specialistische taken beveelt de werkgroep vooral privatiserings- en verzelfstandigingsvarianten ter overweging aan, in verband met het in evenwicht brengen van de kosten-/opbrengsten verhoudingen en de verantwoordelijkheid van de betrokken sector.
- 2.2.5 Ten aanzien van diensten die zich bezighouden met het beheer van rijkseigendommen adviseert de werkgroep in het bijzonder te bezien welke mogelijkheden splitsing van beheer en eigendom oplevert voor uitbesteding aan derden.

2.3 Toezicht

- 2.3.1 Inschakeling van een gedeconcentreerde rijksdienst bij toezicht betekent dat de controle en sturing belangrijk worden geïntensiveerd ten opzichte van toezicht vanuit een centraal punt. Voor toekennen van toezichttaken aan een gedeconcentreerde rijksdienst dient het gewicht van de te bewaken belangen doorslaggevend te zijn. Maar daarnaast is ook de aanwezigheid van andere instrumenten (zoals gemakkelijk constateerbare overtredingen, openbaarheid en rechtsbescherming, inspraak en informatieverplichtingen in de richting van het departement) van belang. Tevens is van belang of in geval van normovertreding voldoende maatschappelijke tegenkrachten aanwezig zijn. In dat geval lijkt een stelselmatige controle van de kant van de overheid niet zonder meer gerechtvaardigd. Een randvoorwaarde hierbij is dat belangen van zwakkeren waarop de regelgeving zich richt, niet in het gedrang komen.
- 2.3.2 Het toekennen van toezichthoudende verantwoordelijkheid aan een gedeconcentreerde rijksdienst bovenop die van een andere instantie is zeer discutabel.

Hierdoor wordt de laatstgenoemde verantwoordelijkheid niet serieus genomen en wordt aan de eerstgenoemde taak "toezicht op toezicht" onevenredig zwaar gewicht toegekend.

- 2.3.3 Als provincies en gemeenten enige beleidsruimte hebben gekregen en mogelijke fouten geen onherstelbare gevolgen hebben, kan volstaan worden met het in Provincie- en gemeentewet geregelde repressieve toezicht. Wanneer spake is van concrete verplichtingen die aan de lagere overheid zijn opgelegd zonder enige beleidsvrijheid, zou gezien moeten worden of volstaan kan worden met de taakverwaarlozingsregeling van de gemeente- of Provinciewet; of positief toezicht niet gekoppeld aan een mededelingsverplichting voor de lagere overheid, maar met een termijnstelling.
- 2.3.4 Ook indien thans geen instellingen met publieke verantwoordelijkheden met deze taak belast zijn, is het denkbaar de handhaving van regelgeving op te dragen aan belanghebbenden, wanneer de regelgeving gericht is op een beperkte groep en deze gebaat is bij normhandhaving (bijv. kwaliteit van het produkt).
- 2.3.5 Medebewind en verzelfstandiging zijn bij normhandhaving in meer gevallen dan thans al bestaan, het overwegen waard.
- 2.3.6 In geval van toezichtfuncties in verband met beleidsbesturing, waarbij de normen onvoldoende scherp zijn ingevuld, verdient vervanging door ordenende regelgeving dan wel beleidsbeperking als alternatief, overweging.

2.4 Advies en overleg.

- 2.4.1 Wanneer het initiatief tot advisering van provinciale en gemeentelijke overheden bij een daartoe aangewezen gedeconcentreerde rijksdienst ligt, kan dit leiden tot zware (overleg-)procedures en een onduidelijke ambtelijke beleidsbeïnvloeding. Uit oogpunt van een duidelijke verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden verdient het de voorkeur de verantwoordelijkheid voor het inwinnen van advies en het voeren van overleg bij de overheid (provincie of gemeente) te leggen die de beslissing voorbereidt.
- 2.4.2 Afhankelijk van het gewicht van de betrokken rijksbelangen en de mate waarin deze in de besluitvorming van provincies en gemeenten een rol spelen, zou daarnaast overwogen kunnen worden in plaats van (verplichte) advisering met betrekking tot bepaalde categorieën van besluiten, verslaglegging van het gevoerde overleg verplicht te stellen.
- 2.4.3 Formele advies en overlegorganen waarin gedeconcentreerde diensten vertegenwoordigd zijn, verdienen met name op provinciaal niveau (schaal) de voorkeur boven de meer informele advies- en overlegrelaties, met name uit oogpunt van openheid in de besluitvorming.
De samenstelling van die organen dient zodanig te zijn dat

alleen die rijksdiensten in het overleg worden betrokken die "harde claims" kunnen doen gelden ten aanzien van de belangen die in het geding zijn; tevens verdient een nadere normering van het overleg op grond van beginselen van goed overleg, hier nader aandacht.

2.4.4 Meer algemeen beveelt de werkgroep beperking van advies- en overlegrelaties aan tussen een gedeconcentreerde rijksdienst en provincies en gemeenten, tot harde claims ten aanzien van de belangen die in de besluitvorming in het geding zijn.

2.4.5 Met betrekking tot adviestaken gericht op ondersteuning van gemeenten verdient (met name in een gestabiliseerd beleidsveld) overlaten aan de provincies of zelfhulp (d.w.z. intergemeentelijke samenwerking of inschakeling van derden door gemeenten) overweging.

2.4.6 Ten aanzien van beleidsstimulerende adviestaken van gedeconcentreerde diensten zou bezien kunnen worden of "bestuur op afstand" mogelijk is.
Oprichting of instandhouding van een dienst voor primair tijdelijke taken ligt niet in de rede.

2.5 Oog en oorfunctie

2.5.1 De werkgroep vindt dat de oog- en oorfunctie van gedeconcentreerde rijksdiensten kritisch bezien moet worden in relatie tot andere communicatiemogelijkheden.

2.5.2 Aandachtspunt is overigens het verminderen van de kloof tussen beleidsafdelingen en de uitvoerende buitendiensten. Het bestaan van een eigen hoofdkantoor vergroot het risico van die kloof.

2.5.3 Klantgerichtheid, het signaleren van ontwikkelingen en begrip voor de wederpartij behoren een integraal onderdeel te zijn van de taak van beleidsmedewerkers van de centrale overheid. De vraag is of de arbeidsdeling in dit opzicht niet al te ver is voortgeschreden door het inschakelen van buitendiensten.

2.5.4 Indien om andere redenen dan alleen deze functie toch een gedeconcentreerde rijksdienst in het veld opereert en voor beleidsinformatie niet volstaan kan worden met eenvoudig op te vragen kerngegevens kan het gebruik maken van de aanwezigheid van de buitendienst hiervoor worden verbeterd door een aantal meestal ingrijpende veranderingen in de taakopdracht en cultuur zowel bij de medewerkers in de centrale afdelingen als in de gedeconcentreerde rijksdiensten.

2.6 Onafhankelijkheid en beheersing

2.6.1 De positie van gedeconcentreerde ambtenaren ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid behoeft hier en daar nog verduidelijking.

2.6.2 Voorzover gedeconcentreerde rijksambtenaren voor een van de politiek onafhankelijke positie een beroep doen op hun beroepscode is dit discutabel.

- 2.6.3 Indien de bestuurspraktijk behoefte heeft aan ambten die in vergaande mate onafhankelijk kunnen opereren ten opzichte van het beleid, zou de mogelijkheid onder ogen moeten worden gezien de verantwoordelijkheden ook formeel te scheiden door verzelfstandiging of gebonden medebewind. Dat zou de situatie in zoverre verduidelijken dat de minister datgene wat hij wil regelen, ook expliciet zal moeten vastleggen door middel van aanwijzingen en richtlijnen.
- 2.6.4 De minister zal overigens bewust van zijn uiteindelijke verantwoordelijkheid en de feitelijke autonomie in het handelen van gedeconcentreerde ambtenaren, richtlijnen en aanwijzingen moeten geven voor zover nodig.
- 2.6.5 De feitelijke onafhankelijkheid van gedeconcentreerde rijksdiensten is, gecombineerd met de relatief grote gevoelsmatige en fysieke afstand tot de verantwoordelijke minister met zijn apparaat en de kwetsbaarheid van kleine vestigingen bij gewenste personeelsverschuivingen, een belangrijk punt van zorg. Dit vormt een aandachtspunt, zowel bij het bepalen van prioriteiten ten aanzien van structuurwijzigingen, als bij het zoeken naar verbeteringen binnen de bestaande structuur. Voorbeelden kunnen gezocht worden in:
- van buitenaf specifieke checks en balances creëren, door kunstmatig concurrentie in het leven te roepen of door vakbroeders uit te nodigen hun oordeel te geven over de gang van zaken.
 - instrumenten als prestatiebegrotingen en meerjarige activiteitenplannen bij voorrang toepassen voor relatief geïsoleerde dienstonderdelen.
- 2.6.6 Het is te overwegen om over te gaan naar duidelijke normstellingen in termen van in te zetten middelen per taak.
- 2.6.7 Tenslotte is het de moeite waard om in een nader onderzoek aandacht te besteden aan de omvang van gedeconcentreerde rijksdiensten in relatie tot hun taakomvang en die van vergelijkbare diensten. De werkgroep is daar niet aan toegekomen.

2.7 Rayonindeling.

- 2.7.1 Rayonindeling dient primair te zijn gebaseerd op de functie van een dienst in de regio. Indeling op basis van provinciegrenzen ligt soms minder voor de hand dan andere criteria die belangrijker zijn voor de doelstellingsrealisatie.
- 2.7.2 De werkgroep beveelt aan in de enkele gevallen (zie onder B.1.5) dat diensten een voldoende groot aantal regio's hebben en hun taakuitvoering de belangen van gemeenten rechtstreeks raken, op korte termijn de mogelijkheden van afstemming met samenwerkingsgebieden (die op grond van de W.G.R. moeten worden ingesteld) te bezien.

- 2.7.3 Hoewel afstemming van rayons weinig uitdrukkelijke problemen lijkt op te roepen verdient toch onderlinge samenhang aandacht bij de rayon-indeling. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat diensten die veel met elkaar te maken hebben een elkaar door-kruisende rayon-indeling kiezen.
- 2.7.4 Samenwerking en taakafbakening met andere gedeconcentreerde rijksdiensten leidt niet alleen tot grotere interne effectiviteit en efficiëncy, maar komt ook tegemoet aan de bestuurde die met het ontbreken daarvan geconfronteerd wordt. In dit verband zijn de voor- en nadelen van een sterk functioneel (gespecialiseerde) ingerichte overheidsorganisatie in een gedeconcentreerde rijksdienst, ten opzichte van een "totaal"benadering (markt of produkt), de moeite van het onderzoeken waard.
- 2.7.5 Ten aanzien van de vestiging van rijksdiensten in de nieuwe Flevoprovincie is erop gewezen dat dit geen automatisme behoeft te zijn; waar nodig dient de nieuwe provincie echter als één werkgebied bij een kantoor te worden ondergebracht en dient bij samenhangende diensten dezelfde vestigingsplaats te worden gekozen.
- 2.7.6 De werkgroep beveelt aan een plan op te stellen voor gemeenschappelijke huisvesting van zoveel mogelijk gedeconcentreerde rijksdiensten. Aandacht verdient ook de "kantoor aan huis" constructie, die afhankelijk van taak en werkwijze van de dienst, een werkbare oplossing kan zijn.

INHOUD

Blz.

SAMENVATTING

1.	INLEIDING	1
1.1	Onderzoeksoopdracht	1
1.2	Voorgeschiedenis	2
1.3	Uitgangspunten en doelstellingen	2
1.4	Structuur van het rapport	3
2.	OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK	5
2.1	Uitwerking van de hoofddoelstelling	5
2.2	Uit te werken varianten	5
2.3	Aanpak en organisatie van het onderzoek	6
3.	BESTAANDE SITUATIE VAN DECONCENTRATIE	10
3.1	Begripsomschrijving	10
3.2	Overwegingen bij de beschrijving van de gedeconcentreerde situatie	10
3.3	Overzicht van de bestaande situatie van de gedeconcen- treerde rijksdiensten	12
3.4	Bevindingen	36
4.	VARIANTONTWIKKELING	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Leeswijzer	47
4.3	Toetsingskader	48
4.4	Variantuitwerkingen (per departement)	53
4.4.1	Inleiding op de presentatie van de variant- uitwerkingen	53
-	Justitie	55
-	Binnenlandse Zaken	63
-	Onderwijs en Wetenschappen	79
-	Financiën	86
-	Defensie	107
-	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	130a
-	Verkeer en Waterstaat	165
-	Economische Zaken	212
-	Landbouw en Visserij	250
-	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	296
-	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	316

INHOUD (vervolg)

Blz.

5.	ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN: AANDACHTSPUNTEN ALS BOUW- STENEN VOOR EEN BELEIDSKADER MET BETREKKING TOT GEDECONCEN- TREERDE RIJKSDIENSTEN	335
5.1	Inleiding	335
5.2	Uitvoerende taken	336
5.3	Toezicht en de rol van de geconcentreerde rijksdiensten .	340
5.4	Advies en overleg	345
5.5	Oog- en oorfunctie voor het departement als mogelijke taak van gedeconcentreerde rijksdiensten	351
5.6	Onafhankelijkheid en beheersing	355
5.7	Rayonindeling	360

BIJLAGEN

- A. Samenstelling van de werkgroep heroverweging geconcentreerde rijksdiensten.
- B. Onderzoeksopzet heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten.
- C. Vragenlijst gedeconcentreerde rijksdiensten.
- D. Werkboek bij het project heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten.
- E. Literatuurlijst.

DEEL II

Vervolg bijlagen:

Nrs. 1 tot en met 66: Profielschetsen van de gedeconcentreerde rijksdiensten
en door de departementen ontwikkelde varianten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Directoraat-Generaal voor Binnenlands Bestuur

Postadres
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 71 79 11
Telex 32109 biza nl

Aan de voorzitter van de
Ambtelijke Commissie
Heroverweging

DGBB

Bijlagen	Uw brief	Ons nummer	Datum
diverse	--	BCB85/U224	31 januari 1985
Onderwerp		Departementsonderdeel	
eindrapport van de werkgroep		DGBB	
"Heroverweging Gedeconcentreerde Rijksdiensten"			

Hierbij bied ik u aan het eindrapport van de werkgroep "Heroverweging Gedeconcentreerde Rijksdiensten". Ondanks de vele beperkingen waarmee de werkgroep had te kampen, is zij er, dankzij de inzet van alle betrokkenen in geslaagd dit eindprodukt te leveren.

De beperkingen lagen met name in de gigantische omvang van het project en de korte tijdsduur. Het rapport geeft een beeld van de gedeconcentreerde situatie in vele facetten.

Een aspect wil ik hier graag uitlichten. Uit het onderzoek blijkt dat dit gedeelte van de rijksoverheid (55% van het totaal aantal personeelsleden), sterk in verandering is en in de toekomst, gezien alle aanzetten in de varianten nog sterk zal veranderen. Wat dat betreft geeft het rapport het bemoedigende beeld van een dynamische rijksoverheid. Zelf heb ik geconstateerd dat een aantal departementen deze exercitie reeds heeft aangegrepen om veranderingen van de eigen organisatie op bepaalde punten te intensiveren.

In haar slotvergadering heeft de werkgroep nog van gedachten gewisseld over de vraag in hoeverre en hoe de werkzaamheden dienen te worden voortgezet. Unaniem is de werkgroep van mening dat de werkzaamheden ten aanzien van de gedeconcentreerde rijksdiensten, een in de tijd afgebakend vervolg dienen te krijgen. Het rapport bevat zowel op het niveau van individuele diensten als op het niveau van de collectiviteit van diensten vele ideeën en aanzetten tot bestuurlijk/organisatorische veranderingen met de daarmee gepaard gaande besparingen die naar het oordeel van de werkgroep verdere uitwerking verdienen.

-2-

Bezoekadres	Inlichtingen bij	Doorkiesnummer
Schedeldoekshaven 200 s-Gravenhage	mr. drs. J.F. Schrijver drs. W.J. Bringmann	070-717198 070-716276

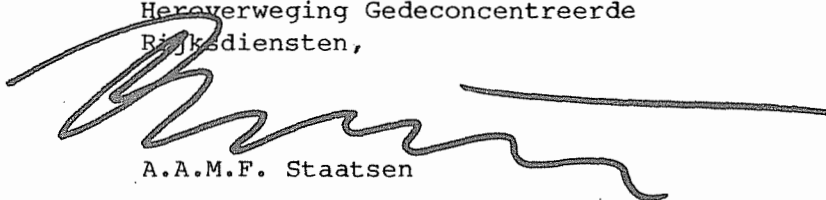
Verzoeken bij beantwoording datum, nummer en onderwerp te vermelden.

Het zou jammer zijn als de meest veelbelovende aanzetten uit dit rapport verder onbenut zouden blijven.

De werkgroep acht het daarom wenselijk dat de werkzaamheden (die voortvloeien uit het rapport) ook nog enige tijd gecoördineerd worden. Deze coördinatie kan een wisselwerking tot stand brengen tussen enerzijds de werkzaamheden ten aanzien van individuele diensten en anderzijds interdepartementale en bovendepartementale activiteiten. Bij diensten die reeds een voldoende uitwerking van varianten hebben geleverd ware het voorliggende rapport als werkmateriaal in verband met eventuele implementatie te beschouwen. Een en ander zou kunnen gebeuren door een opdracht te verlenen aan een onafhankelijke commissie, waaraan wordt gerapporteerd door de departementen en die tot taak krijgt, te rapporteren en te adviseren aan het kabinet. Hierover zou ik graag met u en uw commissie van gedachten wisselen.

Tenslotte wil ik opmerken dat deze operatie alleen heeft kunnen slagen door de medewerking en inzet van alle departementen. In totaal zijn wellicht enkele honderden personen in een of andere vorm bij het project betrokken geweest, die hieraan hun tijd en energie hebben gegeven. Dit rapport is uiteindelijk het resultaat van hun werk.

De voorzitter van der werkgroep
Heroverweging Gedeconcentreerde
Rijksdiensten,



A.A.M.F. Staatsen

HEROVERWEGING GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENSTEN

Naar dit rapport kan worden verwezen als: deelrapport nr. 60,
"Heroverweging Gedeconcentreerde Rijksdiensten",
Heroverweging 1984.

Het Samenvattend Eindrapport van de Heroverweging 1984, waarin onder meer de samenvattingen van de verschillende deelrapporten zijn opgenomen, is omstreeks juni 1985 verkrijgbaar bij het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, Christoffel Plantijnstraat 1, 2515 TZ 's-Gravenhage.

INHOUD

Blz.

SAMENVATTING

1.	INLEIDING	1
1.1	Onderzoeksopdracht	1
1.2	Voorgeschiedenis	2
1.3	Uitgangspunten en doelstellingen	2
1.4	Structuur van het rapport	3
2.	OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK	5
2.1	Uitwerking van de hoofddoelstelling	5
2.2	Uit te werken varianten	5
2.3	Aanpak en organisatie van het onderzoek	6
3.	BESTAANDE SITUATIE VAN DECONCENTRATIE	10
3.1	Begripsomschrijving	10
3.2	Overwegingen bij de beschrijving van de gedeconcentreerde situatie	10
3.3	Overzicht van de bestaande situatie van de gedeconcen- treerde rijksdiensten	12
3.4	Bevindingen	36
4.	VARIANTONTWIKKELING	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Leeswijzer	47
4.3	Toetsingskader	48
4.4	Variantuitwerkingen (per departement)	53
4.4.1	Inleiding op de presentatie van de variant- uitwerkingen	53
-	Justitie	55
-	Binnenlandse Zaken	63
-	Onderwijs en Wetenschappen	79
-	Financiën	86
-	Defensie	107
-	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	130a
-	Verkeer en Waterstaat	165
-	Economische Zaken	212
-	Landbouw en Visserij	250
-	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	296
-	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	316

INHOUD (vervolg)

Blz.

5.	ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN: AANDACHTSPUNTEN ALS BOUW- STENEN VOOR EEN BELEIDSKADER MET BETREKKING TOT GEDECONCEN- TREERDE RIJKSDIENSTEN	335
5.1	Inleiding	335
5.2	Uitvoerende taken	336
5.3	Toezicht en de rol van de geconcentreerde rijksdiensten .	340
5.4	Advies en overleg	345
5.5	Oog- en oorfunctie voor het departement als mogelijke taak van gedeconcentreerde rijksdiensten	351
5.6	Onafhankelijkheid en beheersing	355
5.7	Rayonindeling	360

BIJLAGEN

- A. Samenstelling van de werkgroep heroverweging geconcentreerde rijksdiensten.
- B. Onderzoeksopzet heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten.
- C. Vragenlijst gedeconcentreerde rijksdiensten.
- D. Werkboek bij het project heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten.
- E. Literatuurlijst.

DEEL II

Vervolg bijlagen:

Nrs. 1 tot en met 66: Profielschetsen van de gedeconcentreerde rijksdiensten
en door de departementen ontwikkelde varianten.

S A M E N V A T T I N G

A. TAAKOPDRACHT EN ONDERZOEKSOPZET

De Ministerraad heeft bij de besluitvorming over de onderwerpen van de 4e ronde heroverweging de "Gedeconcentreerde Rijksdiensten" voor heroverweging aangewezen. In de onderzoeksopdracht wordt de nadruk gelegd op bestuurlijke knelpunten in de gedeconcentreerde situatie. Centraal staat de problematiek die samenhangt met de gedeconcentreerde taakbehartiging. Voorwerp van analyse is het rijksapparaat "in de regio", met eigen taken en bevoegdheden, verspreid over het land en met een eigen ambtsgebied.

De voor dit onderwerp ingestelde werkgroep heeft gezien de onderzoeksopdracht, gekozen voor de volgende benadering van de problematiek. Het principe van deconcentratie bij de uitvoering van beleid staat fundamenteel ter discussie. Bestaande taken, bevoegdheden en instrumenten worden niet als een vast gegeven beschouwd. Bezien dient te worden:

- a. in hoeverre de door de dienst uitgeoefende taak of functievervulling nog relevant is (taakevaluatie)
- b. in hoeverre een gedeconcentreerde dienst voor de taak- en functievervulling (nog) de meest geëigende bestuursvorm is (alternatieven voor deconcentratie)
- c. in hoeverre het functioneren van de dienst kan worden verbeterd (efficiëncy).

Tegen de achtergrond van de hierboven aangegeven fundamentele vraagstelling beschouwt de werkgroep als hoofddoel van dit heroverwegingsonderzoek: **"het aangeven van bestuurlijk-organisatorische veranderingen die tot verbeteringen ten opzichte van de huidige gedeconcentreerde situatie leiden en die tevens gepaard gaan met kostenbesparingen"**.

Bij de uitwerking van deze doelstelling heeft de werkgroep in het onderzoek twee elementen onderscheiden:

1. **een beschrijving en analyse van de huidige gedeconcentreerde situatie.**

Deze beschrijving dient een beeld te geven van de individuele diensten in termen van organisatie, taken, uitgaven, inkomsten etc. en op basis van deze gegevens, van het conglomeraat van gedeconcentreerde diensten.

2. **Een evaluatie door middel van een beschrijving van denkbare alternatieven voor de bestaande situatie.**

Tegen de achtergrond van de fundamentele vraagstelling die bij dit onderzoek voorstaat dient deze beschrijving een volledig en samenhangend beeld te geven van de mogelijkheden. Om dit te realiseren heeft de werkgroep besloten dat voor elke dienst in beginsel per taak een bepaald aantal bestuurlijk-organisatorische varianten

moet worden uitgewerkt. Deze betreffen de volgende varianten:

1. opheffen/aanpassen van de taak,
2. afstoten/uitbesteden,
3. decentraliseren,
4. verzelfstandiging,
5. medebewind,
6. concentratie,
7. functioneren van de gedeconcentreerde rijksdienst in zijn omgeving en
8. efficiëncy.

Bij de uitwerking van de varianten moeten zoveel mogelijk bestuurlijk-organisatorische en financiële consequenties worden aangegeven. Tenminste één variant, dan wel een combinatie van varianten diende 20% aan besparingen op te leveren.

De diensten/departementen konden ontheffing krijgen van uitwerking van varianten, indien op voorhand kon worden aangetoond dat dit tot irreële alternatieven zou leiden. Over ontheffingsverzoeken is in overleg met de departementen beslist door het secretariaat van de werkgroep. Bij geen overeenstemming besliste de voorzitter.

Tevens was er een mogelijkheid om naar andere ontwikkelingen te verwijzen, wanneer in dat verband reeds uitwerking was gegeven aan een bepaalde variant.

In principe zijn alle gedeconcentreerde rijksdiensten bij het onderzoek betrokken. De werkgroep heeft gekozen voor een generale en gelijkwaardige benadering van de diensten.

De gegevens ten behoeve van het onderzoek zijn door de diensten zelf aangeleverd. De werkgroep vervulde vooral een begeleidende en sturende functie. De stukken zijn opgesteld in overleg tussen het secretariaat van de werkgroep en het desbetreffende departement.

Bij een viertal door de departementen aangedragen diensten (Algemene Inspectiedienst L & V, Rijksnijverheidsdienst, Regionale Inspectie Brandweerwezen, Loontechnische Dienst) zijn verkennende studies verricht met het oog op een nadere onderbouwing van de resultaten van de generale benadering. Deze studies kenmerkten zich door een intensieve begeleiding en een diepgaandere aanpak met aanvullende onderzoeksinstrumenten (bijv. interviews in "het veld").

Door de omvang van de problematiek (het gaat om ongeveer de helft van het rijksapparaat) zijn beschrijving en analyse noodzakelijkerwijs globaal gebleven. Daarnaast heeft de grote tijdsdruk met name gevolgen gehad voor de diepgang van de variantontwikkeling. Deze indruk is bevestigd door de verkennende studies, waarin een diepgaandere benadering mogelijk bleek.

B. BEVINDINGEN.

1. Bevindingen op grond van de analyse van de huidige situatie.

1.1 Algemeen

Er zijn op dit moment volgens de door de werkgroep verrichte inventarisatie 69 gedeconcentreerde rijksdiensten, met bijna 90.000 personeelsleden. Het ijkpunt voor dit heroverwegingsonderzoek, de apparaatskosten van de gedeconcentreerde rijksdiensten, benadert de f. 7 miljard. De diensten opereren met een kleine 1000 eenheden.

Dit conglomeraat van diensten is vanuit een aantal invalshoeken belicht, met de bedoeling ten behoeve van de vraagstellingen van dit onderzoek het beeld van de gedeconcentreerde situatie enigermate te ordenen, en binnen de totale populatie bepaalde groepen van diensten af te bakenen die vanuit verschillende gezichtspunten benaderd kunnen worden.

Benadrukt dient te worden, dat het hier algemene indrukken betreft, die niet zonder meer tot conclusies kunnen leiden voor afzonderlijke diensten.

1.2 Positie in het beleidsproces

Een aspect van belang voor dit onderzoek is de bijdrage van gedeconcentreerde diensten in het beleidsproces.

Aan de instellingsdatum kan een indicatie worden ontleend voor de relatief stabiele functie van de diensten: de gedeconcentreerde rijksdienst behoort in het algemeen niet tot het recente instrumentarium van de verzorgingsstaat. Van alle diensten uit het onderzoek zijn er 49 voor 1950 ingesteld. Slechts weinig diensten (9) geven op een vooraf in de tijd begrensde taak te verrichten, en dan nog meestal te midden van meer permanente taken.

Een andere indicatie voor een permanente en stabiele functie van de gedeconcentreerde rijksdienst voor het beleidsproces lijkt ontleend te kunnen worden aan het feit dat bijna elk directoraat-generaal er één heeft.

Er zijn echter uitzonderingen. Sommige directoraten-generaal hebben meerdere diensten (bijvoorbeeld Directoraat Generaal voor Scheepvaart en Maritieme Zaken van V en W, DG Landelijke gebieden & kwaliteitszorg van L en V, DG Volksgezondheid van WVC). O en W heeft een gedeconcentreerde rijksdienst voor het hele departement. Aan de andere kant zijn er ook departementsonderdelen en beleids-terreinen waar een gedeconcentreerde rijksdienst ontbreekt, terwijl vergelijkbare onderdelen er wel één kennen, bijvoorbeeld O en W, Wetenschapsbeleid; WVC, Cultuur; EZ, regionaal economisch beleid; BiZa, onder meer Rijkspsychologische dienst, minderheden-beleid.

In verband met de beleidsbeïnvloeding die van een gedeconcentreerde rijksdienst kan uitgaan zijn de taken als volgt onderscheiden:

- a. taken waarbij nieuw beleid nog moet worden geïntroduceerd en ontwikkeld in "het veld" of taken waarbij het accent ligt op het intermediair zijn tussen het rijk en andere instanties die een eigen autonome positie innemen en een eigen dynamiek vertonen, en
- b. taken waarbij de taakinhoud is uitgekristalliseerd en het Rijk ook niet rivaliseert met andere overheden of particuliere instanties.

Bij een nadere interpretatie van de taken van gedeconcentreerde diensten blijkt circa 60% in de tweede categorie te vallen.

1.3 zelfstandigheid

Een tweede invalshoek van de analyse is de mate van ambtelijke zelfstandigheid van diensten. Dit aspect vormt uit oogpunt van beheersmatige en politieke contrôle wel een belangrijk aandachtspunt, maar lijkt op voorhand niet typisch verbonden te zijn met deconcentratie. Alle diensten voldoen wel op één of meer punten

aan specifieke kenmerken die in het onderzoek voor de mate van zelfstandigheid gehanteerd zijn, nl. het werken via een eigen hoofdkantoor (45 diensten hebben zo'n tussenschakel tussen gedeconcentreerde rijksdienst en beleidsafdelingen); een t.o.v. de omgeving unieke specialistische kennis (20 diensten), aanwezigheid van een eigen budget (21 diensten); eigen inkomsten (27 diensten, bij 12 meer dan 50%); eigen directe of indirecte bestuursbevoegdheden of politiebevoegdheden.

De eerste 4 kenmerken komen vooral voor bij uitvoerende diensten; bestuursbevoegdheden bij diensten met vooral intermediaire taken.

1.4 Samenloop van GRD's

Tegen de achtergrond van de vraag of de diensten ten opzichte van elkaar doelmatig zijn georganiseerd, is gekeken naar een indicatie voor de mate waarin de diensten met eenzelfde beleidsinvalshoek dezelfde beleidsobjecten benaderen (bedrijven, personen, overheidsinstellingen).

Zonder hieruit tot plaatselijke "overbevissing" te kunnen concluderen, kunnen een aantal pieken worden waargenomen:

- 15 x rechtshandhaving gericht op personen
- 15 x rechtshandhaving gericht op bedrijven
- 13 x voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid gericht op personen
- 9 x voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid gericht op overheidsinstellingen
- 10 x informatievoorziening gericht op bedrijven
- 9 x gezondheidszorg en bescherming gericht op bedrijven
- 9 x verdeling van inkomen en vermogen (inclusief belasting) gericht op bedrijven
- 9 x produktie, consumptie en handel gericht op personen
- 9 x produktie, consumptie en handel gericht op bedrijven.

1.5 Rayonindeling

Een aspect dat eveneens een indruk geeft van de doelmatigheid van diensten in relatie tot hun omgeving is de rayonindeling. Gebleken is dat 41 diensten een eigen indelingscriterium hanteren, dat niet overeenkomt met de bestuurlijke grenzen op provinciaal en lokaal niveau. Van die 41 diensten hebben toch nog 8 diensten intensief met de provincies en gemeenten (in hun publiekrechtelijke hoedanigheid) te maken, zij het meestal met de gemeentelijke bestuurslaag. Vier diensten hebben een zo groot aantal eenheden dat afstemming op de intergemeentelijke samenwerkingsgebieden van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van toepassing kan zijn op grond van artikel 4a van die wet.

(Onderwijsinspectie, Rijkspolitie, Arbeidsvoorziening, Openbaar Ministerie).

1.6 Instellingsgrondslag

Wanneer gekeken wordt naar de instellingsgrondslag van de diensten, valt op het nog onverwacht hoge aantal diensten dat bij wet is ingesteld: 18 op grond van een formele wet en 20 bij KB/AMVB.

Daarbij kan vrijwel geen verschillend patroon per departement (wetsfamilie) worden gevonden. Wel is het opvallend dat de grondslag in de loop van de tijd steeds minder formeel lijkt te worden. Invoering van het voorstel uit het voorlopig decentralisatieplan, c.q. het advies van de Rbb (gedeconcentreerde rijksdiensten een formeel wettelijke basis te geven) zou dus een werkelijke inbreuk op de heersende trend in de bestuurspraktijk betekenen.

1.7 Relevantie van grote operaties

Er kan een ruwe indicatie gegeven worden van de buitenste begrenzing van de populatie van diensten die voor een discussie over deregulering, privatisering en decentralisatie in aanmerking komen.

Bij nadere beschouwing blijkt dat ca. 90% van de diensten in belangrijke mate te maken heeft met regelgeving, doordat zij belast zijn met het handhaven van regels, het uitvoeren ervan etc. Een deel van de diensten lijkt op grond van grove indicaties voor decentralisatie en privatisering binnen het gezichtsveld te komen. Voor wat betreft privatisering 60% en wanneer men kijkt naar beschikbare aanbiedersmarkten 25%. Wanneer men kijkt naar decentralisatie komen op het eerste gezicht 55% van de diensten in aanmerking.

De indicatoren die hier gehanteerd worden zijn echter grof en weinig beleidsmatig ingekleurd. Een nauwkeuriger beeld van de mogelijkheden kan men krijgen na kennisneming van de variantuitwerking van de diensten.

1.8 Tenslotte

Een bevinding die niet in bovenstaande opsomming past maar toch vermeldenswaard is betreft de problemen die de werkgroep heeft ontmoet bij het vergaren van gegevens over de kostenstructuur van gedeconcentreerde diensten, zeker indien deze wordt gerelateerd aan afzonderlijke taken. Bij te veel diensten was dit eenvoudig onmogelijk te leveren binnen een redelijke termijn.

Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit bij centrale departementsonderdelen beter kan, dus het zou te ver voeren hier een specifiek kenmerk van gedeconcentreerde diensten in te zien.

2. Bevindingen m.b.t. de variantuitwerkingen.

2.1 Karakter van de resultaten

De algemene indruk is dat de varianten die door de diensten moesten worden uitgewerkt, redelijk uit de verf zijn gekomen. In de meeste gevallen, vooral wanneer een bepaalde bestuurlijke optie nieuw was voor de diensten, kon evenwel niet meer dan een globale schets worden gegeven van de mogelijkheden.

Hetzelfde geldt in versterkte mate voor de kwantificering van de ermee gepaard gaande besparingen. Ten aanzien van de -20% taakstelling kon in veel gevallen niet meer gezegd worden dan dat dit een navenante taakvermindering zal betekenen. In andere gevallen is niettemin een zodanige besparing bij varianten gekwantificeerd dat hieruit een -20% scenario valt samen te stellen. In enkele gevallen lijkt het departement met deze informatie zijn voordeel te gaan doen. Een en ander betekent dat deze heroverweging op be

paalde punten interessante besparingsopties heeft opgeleverd. Vanwege de globaliteit van de gegevens en de hoge tijdsdruk waar- onder gewerkt moest worden, heeft de werkgroep geen uitspraak kunnen doen over de realiseerbaarheid van de onderscheiden varian- ten. De beoordeling is daarom beperkt tot een toetsing aan de opdracht die de diensten was meegegeven; daarbij is aangegeven welke lacunes en punten voor nader onderzoek er nog zijn. In de meeste gevallen betreft dit aanscherpingen en aanvullingen van uitgewerkte varianten. Een enkele keer werd de variantuitwerking onvoldoende bevonden.

De werkgroep heeft hierbij de feitelijke toetsing laten uitvoeren door het secretariaat in overleg met het desbetreffende departe- ment. Een enkele keer werd over de variantuitwerking geen overeen- stemming bereikt tussen secretariaat en het betrokken departe- ment.

2.2 Overzicht van varianten

In de overzichtstabel van de variantuitwerking zijn per dienst en per taak de varianten gecategoriseerd.

Op de eerste plaats zijn de ontheffingen aangegeven (-).

Op de tweede plaats is aangegeven of de variant voldoende is uit- gewerkt voor het doel van het onderzoek (+).

Dit betekent dat in de toetsing is geconstateerd dat is voldaan aan de meegegeven opdracht. Het houdt geen uitspraak in over de mogelijkheden tot implementatie. Bij deze variantuitwerking kunnen zich verschillende mogelijkheden voordoen. Met behulp van het analysekader is een variant ontworpen; hierbij kunnen door het globale karakter aspecten zijn onderbelicht of over het hoofd gezien. In een aantal gevallen zijn duidelijke eindsituaties met voor- en nadelen beschreven; in andere gevallen zijn lijnen uitge- zet die zijn te overwegen.

Op de derde plaats is in de tabel aangegeven of er bij de varian- ten nog punten voor nader onderzoek zijn (*).

Hierbij kan een onderscheid worden aangebracht:

- nader onderzoek wordt aanbevolen, dat ook door het departement is aangekondigd.
- nader onderzoek wordt aanbevolen wegens in overeenstemming met het betrokken departement signaleerde lacunes c.q. diepgaander in ogenschouw te nemen aspecten.
- er worden lacunes bij de variantontwikkeling c.q. diepergaand te onderzoeken aspecten aangegeven, die echter door het departement worden bestreden.

In dit laatste geval is een ? in de kolom toegevoegd.

[illegible]

Departement	Dienst	Taken	Varianten								
			1	2	3	4	5	6	7	8	-20%
VROM	21 Kadaster	Registers	-	+v	-	-	-	-	+	*	+f
		Landinricht.	-	+v	-	-	-	-	*	*	+f
		Basiskaart	-	+v	-	-	-	-	*	+	+f
	22 Reg. Insp.MH	Centr.Handh.w	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
		Advisering	-	-	+*?	-	+*?	-	+f	+v	+f
		Begeleiding	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
		Signal/Info	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
		Onderzoek	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
		Handh.dec.wet	-	-	+f	-	+f	-	+f	+v	+f
	23 Inspec. R.O.	Bel.beïnvloed	-	-	+*?	-	-	+f	+f	+v	+f
		Adv/Info.dep.	-	-	-	-	-	+f	+f	+v	+f
		Coördinatie	-	-	+*?	-	-	+f	+f	+v	+f
		Toezicht	-	-	+*?	-	-	+f	+f	+v	+f
	24 DVH	Planning	-	-	+vf	-	-	-	+f	+v	+f
		Rijkssteun	-	-	+vf	-	-	-	+f	+v	+f
		Handh.wet	-	-	+f	-	+f	-	+f	+v	+f
		Onderzoek	-	-	-	-	+f	-	+f	+v	+f
		Ext. advis	-	-	+f	-	-	-	+f	+v	+f
		Int. advis	-	-	-	-	-	-	+f	+v	+f
	25 Rijksgeb dienst	Varianten 2, 4, 7 en 8 worden nog onderzocht									
			-	*	-	*	-	*	*	*	*
V&W	26 RVI	Vergunn.	+	*	+	*	+	+	+	+f	+
		Bemiddeling	-	+	+	+v	+v	+	-	*	+
		Controle	-	-	*	-	v*	+	+*	*	+
		Info verzam.	-	-	-	-	-	+	*	+	+
	27 RDW	Keuringen	-	+f	-	v*	-	-	-	*	+
		Controle	-	+	-	+	-	-	*	*	+
	28 RWS	Openb.best	-	-	+*	*	+*	-	+*	+*	*
		Techn.operat	-	+*	-	*	+*	-	+*	+*	*
		Tech.Spec.	-	+*	-	v*	+*	-	*	+*	*
	29 Mar.Dis- tricten	Loodsdienst	-	+v	-	-	-	-	-	-	-
		Vaarwegmark.	-	+v	-	+v	-	+	-	+v	+
		Verkeersd.	-	+	-	+	-	-	+	*	*
	30 Scheeps- vaart- insp. ¹⁾	Veiligh. insp	-	-	-	-	-	-	+	+	+
		Controle	-	-	-	-	-	-	+	+	+
		Belet.Uitvar.	-	-	-	-	-	-	+	+	+
		Onderzoek	-	-	-	-	-	-	-	+	+
	31 Scheeps- metings- dienst ¹⁾	Metten	-	-	-	-	-	+	+	*	+
		Brandmerken	-	-	-	-	-	+	+	*	+
	35a KNMI (luchth)	Meteor. Bew.	-	-	-	-	-	-	-	+	+
		Voorlichting	-	-	-	-	-	-	-	+	+
	35b KNMI (V1/Den H)	Contin. waarn	-	-	-	-	-	-	-	+/*	+/*
		Voorlichting	-	-	-	-	-	-	-	+	+
		Luchtwaarn.	-	-	-	-	-	-	-	+	+

1) N.B. w.b. 8 opbrengststructuur nader uit te werken.

[illegible]

Departement	Dienst	Taken	Varianten									
			1	2	3	4	5	6	7	8	-20%	
SoZaWe	54Arbeids-Inspectie	Toezicht	-	-	-	*	*		*	*	*	
		Signalering	-	-	-	*	*	-	*	*	*	
		Uitvoering	-	-	-	*	*	-	*	*	*	
		Adviseren dep	-	-	-	*	*	-	*	*	*	
	55 Stoomwezen	Wet-regelgev. Keuringen Toezicht	Variantuitwerking zal cf afspraak nog ter hand worden genomen.									
			-	*	-	*	*	-	*	*	*	
			-	*	-	*	*	-	*	*	*	
	56Rijkscons Soc. Zekerheid	Beleidsoverdr & ext.coörd. Toetsing Oog & Oor	-	-	-	-	-	-	+	++	+	
			-	-	+	-	-	+	+	++	+	
	57 Arbeidsvoorzien.	distr.bureaus G.a.b's	-	-	-	++?	-	+	+	+	+	
-			-	-	++?	-	+	+	+	+		
WVC	58Rijksarchieven	Archiefbeheer	-	-	+	-	*	+	+	+	+	
		Toezicht	-	-	+	-	*	+	+	+	+	
		Acquisitie	-	-	+	-	*	+	+	+	+	
	59Rijksinspec.openb. biblioth.	Toezicht Advies stimuleren	Deze dienst is inmiddels opgeheven									
	60Bureaus land.cont.	Beleidsuitv. Signalering oog & oor	*?	-	*?	-	+	+	*	+v	*	
			*?	-	*?	-	+	+	*	+v	*	
	61Geneesk. Inspectie	Toezicht op staat v. de Volksgezondh.	-	-	-	-	+	-	*	+	+	
	62Insp. Geestel. Volksgez.h	toezicht op wetsnaleving handhaving ext advisering	-	-	-	-	+	-	*	+	+	
	63Insp. Geneesmidd.		-	-	-	-	+	-	*	+	+	
	64Insp. Levensmidd. en keur.v. waren		-	-	-	-	+	-	*	+	+	
	65 Veterinaire Inspectie		Overig t.w. toezicht op- leidingen registratie	-	-	-	-	+	-	*	+	+
	66Insp. drankwetgeving	beroepsbeoefenaren uitvoering tuchtrecht	+	-	-	-	+	-	*	+	+	

x) Variantuitwerking zal cf afspraak nog ter hand worden genomen.

Verklarende tekens

1. Opheffen/aanpassen	- : ontheffing
2. Afstoten/uitbesteden	+ : variant voldoende
3. Decentralisatie	uitgewerkt voor het
4. Verzelfstandigen/ functionele decentralisatie	doel van het onderzoek
5. Medebewind	* : punten voor nader onderzoek
6. Concentratie	v : variantuitwerking door
7. Externe efficiëncy (de dienst in zijn omgeving)	middel van verwijzen
8. Interne efficiëncy	f : besparingen gekwantificeerd
	? : geen overeenstemming

C. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. Algemeen.

- 1.1 In het onderstaande worden een aantal conclusies en aanbevelingen gegeven die ten dele ontleend zijn aan het verrichte onderzoek, ten dele aan beschouwingen naar aanleiding van het onderzoek.
- 1.2 De gedeconcentreerde rijksdiensten beslaan een zo groot gedeelte van de rijksdienst (55% van het rijkspersoneel) dat op voorhand niet waarschijnlijk is dat hier zoals de overheid thans is ingericht eerder een forse inkrimping bereikt kan worden dan in de andere helft van de rijksdienst.
Voor de hele overheid, maar zeker voor de gedeconcentreerde diensten geldt dat ingrijpende deregulering voor een heel ander beeld kan zorgen, waardoor ook meer besparingen in zicht komen (zie B. 1.7)
- 1.3 Besluitvorming over de eventuele inrichting van nieuwe diensten zou tenminste in het kabinet aan de orde moeten komen en wellicht ware zelfs het voorschrijven van een wettelijke vorm te overwegen.
- 1.4 De werkgroep heeft "alleen" onderzoek gedaan naar de bestaande gedeconcentreerde rijksdiensten en geen vergelijkende studies tussen diensten verricht.
De werkgroep acht een dergelijke vergelijkende studie op beperkte schaal en met een gerichte vraagstelling zinvol voor een vergelijking tussen departementsonderdelen die beschikken over een gedeconcentreerde rijksdienst en onderdelen waar een gedeconcentreerde rijksdienst ontbreekt maar waar dezelfde functies op andere wijze worden vervuld (inspecties vanuit "Den Haag", informatie via andere kanalen, uitvoering en advies door derden, intermediaire taken door de provincies, subsidies, overheidsstichtingen etc.) Van belang voor een vervolgstudie lijken onder meer terreinen waar een relatief groot aantal diensten met eenzelfde invalshoek dezelfde objecten van beleid bedienen (bedrijven, bestuurslagen)

2. Specifieke aandachtspunten.

2.1 Inleiding

Het werkboek bij het project heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten is een nuttig analyseinstrument gebleken bij de heroverweging van taken. De werkgroep beveelt aan het werkboek als analysekader te gebruiken wanneer overwogen wordt nieuwe diensten op te zetten dan wel bestaande diensten te reorganiseren.

De werkgroep heeft daarnaast aan de hand van een aantal thema's die met name voor (verschillende) gedeconcentreerde rijksdiensten relevant zijn aandachtspunten geformuleerd.

Deze aandachtspunten kunnen dienen als bouwstenen voor een aanvullend toetsingskader voor gedeconcentreerde rijksdiensten.

2.2 Uitvoerende taken

- 2.2.1 Het komt voor dat een aantal diensten betrokken zijn bij de uitvoering van dezelfde wetten. Meer eenduidigheid van ter zake van eenzelfde onderwerp bevoegde actoren en ook ten aanzien van doelgroepen, is gewenst. Anderszins kan van de mogelijkheid, instellingsvoorwaarden van meerdere diensten door eenzelfde wet te regelen (bijv. gezondheidszorg), meer gebruik worden gemaakt.
- 2.2.2 Ten aanzien van technisch specialistische taken is, vooral indien sprake is van afweging van belangen, een verhoging van het democratisch gehalte een punt van aandacht. Daarbij kan gedacht worden aan alternatieve bestuurlijke varianten als medebewind en functionele decentralisatie.
- 2.2.3 Het argument "uniformiteit van taakuitoefening" dat hiertegen vaak wordt ingebracht, is voor nuancering vatbaar, met name op grond van de vraag of afzonderlijke kantoren van een dienst wel zo uniform (moeten) handelen.
- 2.2.4 Ten aanzien van de overige technisch specialistische taken beveelt de werkgroep vooral privatiserings- en verzelfstandigingsvarianten ter overweging aan, in verband met het in evenwicht brengen van de kosten-/opbrengsten verhoudingen en de verantwoordelijkheid van de betrokken sector.
- 2.2.5 Ten aanzien van diensten die zich bezighouden met het beheer van rijkeigendommen adviseert de werkgroep in het bijzonder te bezien welke mogelijkheden splitsing van beheer en eigendom oplevert voor uitbesteding aan derden.

2.3 Toezicht

- 2.3.1 Inschakeling van een gedeconcentreerde rijksdienst bij toezicht betekent dat de controle en sturing belangrijk worden geïntensiveerd ten opzichte van toezicht vanuit een centraal punt. Voor toekennen van toezichttaken aan een gedeconcentreerde rijksdienst dient het gewicht van de te bewaken belangen doorslaggevend te zijn. Maar daarnaast is ook de aanwezigheid van andere instrumenten (zoals gemakkelijk constateerbare overtredingen, openbaarheid en rechtsbescherming, inspraak en informatieverplichtingen in de richting van het departement) van belang. Tevens is van belang of in geval van normovertreding voldoende maatschappelijke tegenkrachten aanwezig zijn. In dat geval lijkt een stelselmatige controle van de kant van de overheid niet zonder meer gerechtvaardigd. Een randvoorwaarde hierbij is dat belangen van zwakkeren waarop de regelgeving zich richt, niet in het gedrang komen.
- 2.3.2 Het toekennen van toezichthoudende verantwoordelijkheid aan een gedeconcentreerde rijksdienst bovenop die van een andere instantie is zeer discutabel.

Hierdoor wordt de laatstgenoemde verantwoordelijkheid niet serieus genomen en wordt aan de eerstgenoemde taak "toezicht op toezicht" onevenredig zwaar gewicht toegekend.

- 2.3.3 Als provincies en gemeenten enige beleidsruimte hebben gekregen en mogelijke fouten geen onherstelbare gevolgen hebben, kan volstaan worden met het in Provincie- en gemeentewet geregelde repressieve toezicht. Wanneer sprake is van concrete verplichtingen die aan de lagere overheid zijn opgelegd zonder enige beleidsvrijheid, zou bezien moeten worden of volstaan kan worden met de taakverwaarlozingsregeling van de gemeente- of Provinciewet; of positief toezicht niet gekoppeld aan een mededelingsverplichting voor de lagere overheid, maar met een termijnstelling.
- 2.3.4 Ook indien thans geen instellingen met publieke verantwoordelijkheden met deze taak belast zijn, is het denkbaar de handhaving van regelgeving op te dragen aan belanghebbenden, wanneer de regelgeving gericht is op een beperkte groep en deze gebaat is bij normhandhaving (bijv. kwaliteit van het produkt).
- 2.3.5 Medebewind en verzelfstandiging zijn bij normhandhaving in meer gevallen dan thans al bestaan, het overwegen waard.
- 2.3.6 In geval van toezichtfuncties in verband met beleidsbesturing, waarbij de normen onvoldoende scherp zijn ingevuld, verdient vervanging door ordenende regelgeving dan wel beleidsbeperking als alternatief, overweging.

2.4 Advies en overleg.

- 2.4.1 Wanneer het initiatief tot advisering van provinciale en gemeentelijke overheden bij een daartoe aangewezen gedeconcentreerde rijksdienst ligt, kan dit leiden tot zware (overleg-)procedures en een onduidelijke ambtelijke beleidsbeïnvloeding. Uit oogpunt van een duidelijke verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden verdient het de voorkeur de verantwoordelijkheid voor het inwinnen van advies en het voeren van overleg bij de overheid (provincie of gemeente) te leggen die de beslissing voorbereidt.
- 2.4.2 Afhankelijk van het gewicht van de betrokken rijksbelangen en de mate waarin deze in de besluitvorming van provincies en gemeenten een rol spelen, zou daarnaast overwogen kunnen worden in plaats van (verplichte) advisering met betrekking tot bepaalde categorieën van besluiten, verslaglegging van het gevoerde overleg verplicht te stellen.
- 2.4.3 Formele advies en overlegorganen waarin gedeconcentreerde diensten vertegenwoordigd zijn, verdienen met name op provinciaal niveau (schaal) de voorkeur boven de meer informele advies- en overlegrelaties, met name uit oogpunt van openheid in de besluitvorming.
De samenstelling van die organen dient zodanig te zijn dat

alleen die rijksdiensten in het overleg worden betrokken die "harde claims" kunnen doen gelden ten aanzien van de belangen die in het geding zijn; tevens verdient een nadere normering van het overleg op grond van beginselen van goed overleg, hier nader aandacht.

- 2.4.4 Meer algemeen beveelt de werkgroep beperking van advies- en overlegrelaties aan tussen een gedeconcentreerde rijksdienst en provincies en gemeenten, tot harde claims ten aanzien van de belangen die in de besluitvorming in het geding zijn.
- 2.4.5 Met betrekking tot adviestaken gericht op ondersteuning van gemeenten verdient (met name in een gestabiliseerd beleidsveld) overlaten aan de provincies of zelfhulp (d.w.z. intergemeentelijke samenwerking of inschakeling van derden door gemeenten) overweging.
- 2.4.6 Ten aanzien van beleidsstimulerende adviestaken van gedeconcentreerde diensten zou bezien kunnen worden of "bestuur op afstand" mogelijk is.
Oprichting of instandhouding van een dienst voor primair tijdelijke taken ligt niet in de rede.

2.5 Oog en oorfunctie

- 2.5.1 De werkgroep vindt dat de oog- en oorfunctie van gedeconcentreerde rijksdiensten kritisch bezien moet worden in relatie tot andere communicatiemogelijkheden.
- 2.5.2 Aandachtspunt is overigens het verminderen van de kloof tussen beleidsafdelingen en de uitvoerende buitendiensten. Het bestaan van een eigen hoofdkantoor vergroot het risico van die kloof.
- 2.5.3 Klantgerichtheid, het signaleren van ontwikkelingen en begrip voor de wederpartij behoren een integraal onderdeel te zijn van de taak van beleidsmedewerkers van de centrale overheid. De vraag is of de arbeidsdeling in dit opzicht niet al te ver is voortgeschreden door het inschakelen van buitendiensten.
- 2.5.4 Indien om andere redenen dan alleen deze functie toch een gedeconcentreerde rijksdienst in het veld opereert en voor beleidsinformatie niet volstaan kan worden met eenvoudig op te vragen kerngegevens kan het gebruik maken van de aanwezigheid van de buitendienst hiervoor worden verbeterd door een aantal meestal ingrijpende veranderingen in de taakopdracht en cultuur zowel bij de medewerkers in de centrale afdelingen als in de gedeconcentreerde rijksdiensten.

2.6 Onafhankelijkheid en beheersing

- 2.6.1 De positie van gedeconcentreerde ambtenaren ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid behoeft hier en daar nog verduidelijking.
- 2.6.2 Voorzover gedeconcentreerde rijksambtenaren voor een van de politiek onafhankelijke positie een beroep doen op hun beroepscode is dit discutabel.

- 2.6.3 Indien de bestuurspraktijk behoefte heeft aan ambten die in vergaande mate onafhankelijk kunnen opereren ten opzichte van het beleid, zou de mogelijkheid onder ogen moeten worden gezien de verantwoordelijkheden ook formeel te scheiden door verzelfstandiging of gebonden medebewind. Dat zou de situatie in zoverre verduidelijken dat de minister datgene wat hij wil regelen, ook expliciet zal moeten vastleggen door middel van aanwijzingen en richtlijnen.
- 2.6.4 De minister zal overigens bewust van zijn uiteindelijke verantwoordelijkheid en de feitelijke autonomie in het handelen van gedeconcentreerde ambtenaren, richtlijnen en aanwijzingen moeten geven voor zover nodig.
- 2.6.5 De feitelijke onafhankelijkheid van gedeconcentreerde rijksdiensten is, gecombineerd met de relatief grote gevoelsmatige en fysieke afstand tot de verantwoordelijke minister met zijn apparaat en de kwetsbaarheid van kleine vestigingen bij gewenste personeelsverschuivingen, een belangrijk punt van zorg. Dit vormt een aandachtspunt, zowel bij het bepalen van prioriteiten ten aanzien van structuurwijzigingen, als bij het zoeken naar verbeteringen binnen de bestaande structuur. Voorbeelden kunnen gezocht worden in:
- van buitenaf specifieke checks en balances creëren, door kunstmatig concurrentie in het leven te roepen of door vakbroeders uit te nodigen hun oordeel te geven over de gang van zaken.
 - instrumenten als prestatiebegrotingen en meerjarige activiteitenplannen bij voorrang toepassen voor relatief geïsoleerde dienstonderdelen.
- 2.6.6 Het is te overwegen om over te gaan naar duidelijke normstellingen in termen van in te zetten middelen per taak.
- 2.6.7 Tenslotte is het de moeite waard om in een nader onderzoek aandacht te besteden aan de omvang van gedeconcentreerde rijksdiensten in relatie tot hun taakomvang en die van vergelijkbare diensten. De werkgroep is daar niet aan toegekomen.

2.7 Rayonindeling.

- 2.7.1 Rayonindeling dient primair te zijn gebaseerd op de functie van een dienst in de regio. Indeling op basis van provinciegrenzen ligt soms minder voor de hand dan andere criteria die belangrijker zijn voor de doelstellingsrealisatie.
- 2.7.2 De werkgroep beveelt aan in de enkele gevallen (zie onder B.1.5) dat diensten een voldoende groot aantal regio's hebben en hun taakuitvoering de belangen van gemeenten rechtstreeks raken, op korte termijn de mogelijkheden van afstemming met samenwerkingsgebieden (die op grond van de W.G.R. moeten worden ingesteld) te bezien.

- 2.7.3 Hoewel afstemming van rayons weinig uitdrukkelijke problemen lijkt op te roepen verdient toch onderlinge samenhang aandacht bij de rayon-indeling. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat diensten die veel met elkaar te maken hebben een elkaar door-kruisende rayon-indeling kiezen.
- 2.7.4 Samenwerking en taakafbakening met andere gedeconcentreerde rijksdiensten leidt niet alleen tot grotere interne effectiviteit en efficiëncy, maar komt ook tegemoet aan de bestuurde die met het ontbreken daarvan geconfronteerd wordt. In dit verband zijn de voor- en nadelen van een sterk functioneel (gespecialiseerde) ingerichte overheidsorganisatie in een gedeconcentreerde rijksdienst, ten opzichte van een "totaal"benadering (markt of produkt), de moeite van het onderzoeken waard.
- 2.7.5 Ten aanzien van de vestiging van rijksdiensten in de nieuwe Flevoprovincie is erop gewezen dat dit geen automatisme behoeft te zijn; waar nodig dient de nieuwe provincie echter als één werkgebied bij een kantoor te worden ondergebracht en dient bij samenhangende diensten dezelfde vestigingsplaats te worden gekozen.
- 2.7.6 De werkgroep beveelt aan een plan op te stellen voor gemeenschappelijke huisvesting van zoveel mogelijk gedeconcentreerde rijksdiensten. Aandacht verdient ook de "kantoor aan huis" constructie, die afhankelijk van taak en werkwijze van de dienst, een werkbare oplossing kan zijn.

1. INLEIDING

1.1 Onderzoeksopdracht

De ministerraad heeft bij de besluitvorming over de onderwerpen van de 4e ronde heroverweging de "Gedeconcentreerde Rijksdiensten" voor heroverweging aangewezen. In de Miljoenennota 1984 is van dit onderwerp de volgende omschrijving gegeven:

"De meeste departementen kennen een aantal gedeconcentreerde rijksdiensten. In totaal bestaan er meer dan 120 ¹⁾). De rayons van deze diensten zijn dikwijls noch onderling op elkaar afgestemd noch op de gemeentelijke en provinciale indeling. Ook komen er grote verschillen voor in organisatorische opbouw van de diensten en soorten bevoegdheden van lokale en regionale functionarissen. Het geheel van de gedeconcentreerde diensten overziende, is sprake van een onoverzichtelijke structuur. Bezien moet worden welke mogelijkheden er bestaan voor samenvoeging en stroomlijning.

Gedeconcentreerde rijksdiensten spelen dikwijls een belangrijke rol bij de beïnvloeding van het beleid van de lagere overheden door de rijksoverheid. Deze invloed kan vorm krijgen via advies, overleg, controle etc. Bezien moet worden of deze vorm van beïnvloeding het meest efficiënt en effectief is in verhouding tot aanwending van bestuursinstrumenten, zoals regelgeving, subsidievoorwaarden en repressief of preventief toezicht. Ook dient te worden gezien of de rijksbemoeienis in de actuele omstandigheden nog nodig is.

Ten slotte kan worden gezien of, en zo ja, welke taken van gedeconcentreerde diensten kunnen worden overgedragen aan de gemeenten, provincies en andere territoriale corporaties."

Conform de procedure voor heroverwegingsonderzoeken werd voor dit onderwerp een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van de directeur-generaal Binnenlands Bestuur. In deze werkgroep participeerden vertegenwoordigers van alle departementen van algemeen bestuur, met uitzondering van het departement van Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigers van de provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Aan het secretariaat van de werkgroep werden als deskundigen adviseurs toegevoegd van het organisatieadviesbureau Berenschot B.V. Voor de samenstelling van de werkgroep zij verwezen naar bijlage A bij dit rapport.

¹⁾ Volgens de inventarisatie bestuursinstrumenten van Binnenlandse Zaken, november 1982. Hier worden op grond van een bijgestelde lijst 69 diensten onderscheiden. Het verschil wordt mede veroorzaakt doordat in de bijgestelde versie enkele dienstonderdelen die eerst apart werden vermeld, bijeen zijn gevoegd. Bovendien is een strakkere definitie gehanteerd (zie hoofdstuk 3, paragraaf 1).

1.2 Voorgeschiedenis

Het onderwerp "Gedeconcentreerde Rijksdiensten" staat al enige tijd op de politieke agenda. In de "decentralisatienota" (TK 1980-1981 16942, nr. 2 p. 23-24) en eerder al in de (inmiddels ingetrokken) Wet reorganisatie binnenlands bestuur (TK 1976-1977, 14.322, nrs. 1-4, p. 106) heeft de regering het voornemen geuit te bezien in hoeverre de diensten of onderdelen daarvan kunnen worden opgeheven dan wel overgeheveld naar de provincies. Besnoeiing van het instituut rijksdiensten wordt daar als mogelijkheid genoemd om te komen tot decentralisatie van rijkstaken.

Het huidige Kabinet is blijkens het decentralisatieplan voornemens om voort te gaan met een kritische doorlichting van onder meer de gedeconcentreerde rijksdiensten als één van de zogenaamde bestuursinstrumenten (TK zitting 1982-1983, nrs. 7-8, p. 80). De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) en de Raad voor het binnenlandse bestuur (Rbb) bevelen uitvoering van de voornemens ter zake van de gedeconcentreerde rijksdiensten aan. De Raad voor het binnenlands bestuur noemt in zijn advies van 7 februari 1984 over gedeconcentreerde rijksdiensten aan de minister van Binnenlandse Zaken een aantal diensten die op grond van de intensiteit van hun bemoeienissen met lagere overheden met voorrang zouden moeten worden doorgelicht.

In een uitgebreide commissievergadering van 2 april 1984 ter behandeling van het decentralisatieplan besteedde de Tweede Kamer ruime aandacht aan deze problematiek. Op 2 mei 1984 nam de Tweede Kamer de Motie Wiebenga c.s. aan, waarin de regering wordt verzocht een begin te maken met een planmatige sanering van de gedeconcentreerde rijksdiensten en daarbij voorrang te verlenen aan de evaluatie van de positie van vijf diensten op de terreinen van de departementen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en van Landbouw en Visserij.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft te kennen gegeven deze motie te beschouwen als een ondersteuning van het regeringsbeleid. In dat verband heeft hij gewezen op de werkzaamheden van deze werkgroep. De werkgroep heeft de door de Tweede Kamer bedoelde diensten betrokken in een primair bestuurlijk organisatorisch gericht onderzoek bij alle gedeconcentreerde diensten.

Korthedshalve zij hier verwezen naar paragraaf 1.3 en hoofdstuk 2.

De heroverweging van de gedeconcentreerde rijksdiensten blijkt dus goed aan te sluiten op de bestuurlijke en politieke aandacht voor dit onderwerp.

Hierbij zij opgemerkt dat dit heroverwegingsonderwerp, gezien de onderzoeksopdracht, niet alleen betrekking heeft op diensten met raakvlakken met lagere overheden, maar op het totale veld van gedeconcentreerde rijksdiensten.

1.3 Uitgangspunten en doelstellingen

In de onderzoeksopdracht wordt de nadruk gelegd op bestuurlijke knelpunten in de gedeconcentreerde situatie.

Centraal staat de problematiek die samenhangt met de gedeconcentreerde taakbehartiging. Voorwerp van analyse is het rijksapparaat "in de regio", ondergebracht in afzonderlijke functionele eenheden.

Gedeconcentreerde rijksdiensten worden hier opgevat als onderdelen van het ambtelijk apparaat, als diensten van centraal gezag, met eigen taken en bevoegdheden verspreid over het land en met een eigen ambtsgebied. ')

Gezien de onderzoeksoopdracht en het object van onderzoek koos de werkgroep voor een bestuurlijk-organisatorische benadering van de problematiek.

Om tot een totaal beeld van de gedeconcentreerde situatie te komen, zijn in principe alle diensten (volgens de gehanteerde definitie) in het onderzoek betrokken. Uitgangspunt hierbij was dat alle diensten op gelijkwaardige wijze dienen te worden onderzocht.

Het principe van deconcentratie bij de uitvoering van beleid, stond fundamenteel ter discussie. Bestaande taken, bevoegdheden en instrumenten werden niet als een vast gegeven beschouwd. Bezien diende te worden:

- a. in hoeverre de door de dienst uitgeoefende taak of functie vervulling nog relevant is
- b. in hoeverre een gedeconcentreerde dienst voor de taak- en functievervulling (nog) de geschiktste bestuursvorm is
- c. in hoeverre het functioneren van de dienst kan worden verbeterd.

Tegen de achtergrond van de hierboven aangegeven fundamentele vraagstelling beschouwde de werkgroep als hoofddoel van dit heroverwegingsonderzoek:

"het aangeven van bestuurlijk-organisatorische veranderingen die tot verbeteringen ten opzichte van de huidige gedeconcentreerde situatie leiden en die tevens gepaard gaan met kostenbesparingen". ")

1.4 Structuur van het rapport

De samenvatting van het rapport, de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep staan vooraan in het rapport. Deze geven de hoofdlijnen van het onderzoek weer, de hoofdconclusies, de algemene aanbevelingen ten aanzien van deconcentratie en de aanbevelingen voor verdere uitwerking en onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op de uitwerking van uitgangspunten en doelstellingen en de aanpak van het onderzoek.

')

Voor een nadere uitwerking van het begrip "gedeconcentreerde rijksdienst" zie hoofdstuk 3, paragraaf 1.

") Volgens de taakopdracht voor de 4e ronde "heroverweging".

Hoofdstuk 3 bevat de beschrijving en analyse van de gedeconcentreerde situatie op basis van theoretische uitgangspunten en het door de werkgroep ondernomen onderzoek.

In hoofdstuk 4 komen de varianten per dienst aan de orde.

Hoofdstuk 5 ten slotte bevat de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep.

In de bijlagen bij dit rapport zijn onder andere opgenomen: de profielschetsen per dienst, de inventarisatie van gedeconcentreerde rijksdiensten, de uitgewerkte varianten en de gehanteerde onderzoeksinstrumenten.

2. OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK ')

2.1 Uitwerking van de hoofddoelstelling

Bij de uitwerking van de in hoofdstuk 1 omschreven hoofddoelstelling heeft de werkgroep twee elementen onderscheiden:

- a. Een beschrijving en analyse van de huidige gedeconcentreerde situatie. Deze beschrijving dient een beeld te geven van de individuele diensten in termen van organisatie, taken, uitgaven, inkomsten etc., en op basis van deze gegevens van het conglomeraat van gedeconcentreerde diensten.
- b. Een evaluatie door middel van een beschrijving van denkbare alternatieven voor de bestaande situatie.
Tegen de achtergrond van de fundamentele vraagstelling die bij dit onderzoek voorstond, dient deze beschrijving een volledig en samenhangend beeld te geven van de mogelijkheden. Om dit te realiseren heeft de werkgroep besloten dat voor elke dienst in beginsel een bepaald aantal bestuurlijk-organisatorische varianten moest worden uitgewerkt. Bij de uitwerking van de varianten moesten zoveel mogelijke bestuurlijk-organisatorische en financiële consequenties worden aangegeven. Tenminste één variant, dan wel een combinatie van varianten diende 20% aan besparingen op te leveren.

2.2 Uit te werken varianten

De werkgroep heeft acht uit te werken varianten onderscheiden. Gerangschikt naar de drie fundamentele vraagstellingen van dit onderzoek, die in hoofdstuk I, paragraaf 3 genoemd zijn, betreft het de volgende varianten:

- a. In hoeverre is de door de dienst uitgeoefende taak of functie vervulling nog relevant? (taakevaluatie)

Variant 1: Opheffing van een taak/taakaanpassing.

Variant 2: Afstoten taken of uitbesteden.

Variant 3: Overdragen/overlaten taken aan lagere overheden.

- b. In hoeverre is de gedeconcentreerde vorm de geschiktste?
(alternatieven voor de gedeconcentreerde bestuursvorm)

Variant 4: Verzelfstandiging van taken of functionele decentralisatie.

Variant 5: In medebewind geven van taken aan lagere overheden.

Variant 6: Concentratie.

')

Onderzoeksopzet Heroverweging Gedeconcentreerde Rijksdiensten, zie bijlage B.

- c. Kan het functioneren van de gedeconcentreerde rijksdienst worden verbeterd en zo ja, hoe en in welke mate? (efficiency-verbetering)

Variant 7: Het functioneren van de gedeconcentreerde rijksdienst in zijn omgeving.

Variant 8: Het interne functioneren van de gedeconcentreerde rijksdienst.

2.3 Aanpak en organisatie van het onderzoek

2.3.1 Algemeen

De werkgroep heeft gekozen voor een generale en gelijkwaardige benadering van alle gedeconcentreerde rijksdiensten.

Als eerste stap was het noodzakelijk een inventarisatie te maken van alle diensten die voldoen aan het criterium voor een gedeconcentreerde rijksdienst (zie hoofdstuk I). Dit resulteerde in een overzicht van 69 gedeconcentreerde rijksdiensten.

In het verdere uitvoeringsproces kunnen globaal genomen drie fases worden onderscheiden:

- inventarisatie van feitelijke gegevens
- uitwerken van varianten
- synthese van onderzoeksresultaten/formuleren van aanbevelingen.

Deze onderzoeksgegevens zijn door de diensten en departementen zelf aangeleverd. De werkgroep vervulde vooral een begeleidende en sturende functie.

Ten behoeve van uniforme uitvoering heeft de werkgroep de onderzoeksinstrumenten aangedragen en de nodige ondersteuning bij de uitvoering geboden.

Voor de begeleiding van de uitvoerende werkzaamheden van de departementen en individuele diensten heeft de werkgroep een uitvoeringsgroep ingesteld, bestaande uit door de departementen aangewezen deskundigen op het terrein van bestuur en organisatie.

- De gegevensverzameling in de eerste fase van het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van een door de werkgroep vastgestelde vragenlijst. Deze vragenlijst met toelichting is als bijlage C bij het rapport opgenomen. Met de vragenlijst is eerst proefgedraaid. Daarna is de bijgestelde vragenlijst door alle diensten ingevuld. De op deze wijze verkregen gegevens zijn verwerkt tot profielschetsen van de afzonderlijke diensten (bijlage 1 t/m 66) en vormden de basis voor het door de werkgroep gepresenteerde algemene overzicht van de gedeconcentreerde praktijk (hoofdstuk 3).

- In de tweede fase van het onderzoek zijn de onder 2.2 aangegeven varianten door de diensten per hoofdtaak uitgewerkt aan de hand van het zogenaamde werkboek, dat door de werkgroep als analysehulpmiddel aan de diensten is aangereikt. Dit werkboek bevat de aanwijzingen voor de ontwikkeling van de 8 voorgeschreven varianten en een beschrijving van de voor deze varianten relevante aspecten, alsmede de aan de varianten ten grondslag liggende concepties. Het werkboek is als bijlage D bij het rapport opgenomen. In hoofdstuk 4 wordt nader op dit werkboek ingegaan.
Bij de variantenontwikkeling konden twee problemen ontstaan. In de eerste plaats dat volstrekt irreële varianten konden worden uitgewerkt. Hierbij kon een ontheffingsprocedure worden gevolgd (zie hoofdstuk 4). In de tweede plaats bestond het gevaar van samenloop met de ontwikkelingen ten gevolge van andere grote operaties of onderzoeken. Uitgangspunt van de werkgroep hierbij was dat dubbel werk diende te worden voorkomen. In bepaalde omstandigheden kon voor de uitwerking van varianten gebruik worden gemaakt van verwijzingen (zie hoofdstuk 4).
- In de derde fase heeft de synthese door de werkgroep van de onderzoeksresultaten plaatsgevonden. De door de diensten ontwikkelde varianten zijn door de werkgroep aan de opdracht getoetst (hoofdstuk 4). In deze fase heeft de werkgroep, op grond van inzichten die in de loop van het proces zijn ontwikkeld (hoofdstuk 5), tevens aanbevelingen geformuleerd in de vorm van aandachtspunten voor een beleidskader met betrekking tot gedeconcentreerde diensten.

2.3.2 Verkennde studies

Bij een beperkt aantal door de departementen aangedragen diensten zijn verkennde studies verricht met het oog op een nadere onderbouwing van de resultaten van de generale benadering. Deze studies zijn met hetzelfde kennisdoel verricht als bij de overige diensten, namelijk verkrijgen van inzicht in de gedeconcentreerde situatie en ontwikkeling van alternatieve structuurvarianten.

Kenmerkend voor deze verkennde studies was een intensieve begeleiding met een aparte organisatiestructuur en een diepgaande aanpak van de analyse met behulp van aanvullende onderzoeksinstrumenten.

Per dienst is een onderzoeksgroep ingesteld die zorg droeg voor de uitvoering van het onderzoek bestaande uit een voorzitter en secretaris van het betrokken departement, vertegenwoordigers van het betrokken departement, de onderzochte dienst, het secretariaat van de werkgroep, Berenschot B.V. en in voorkomende gevallen vertegenwoordigers van provincies en VNG.

Op deze wijze zijn onderzocht de Brandweerinspectie (BiZa), de Rijksnijverheidsdienst (EZ), de Loontechnische Dienst (SoZaWe) en de Algemene Inspectiedienst (L&V). Bij de verkennde studies werden dezelfde fases doorlopen als bij de generale benadering, waarbij de synthesefase samenviel met de derde fase van de generale aanpak.

2.3.3 Beoogde eindresultaten

Bij de hiervoor geschetste opzet en aanpak van het onderzoek stelde de werkgroep zich voor de volgende resultaten te genereren:

- a. Profielschetsen van individuele diensten en beschrijving van de gedeconcentreerde bestuurspraktijk op basis van per dienst ingevulde vragenlijsten en de aanvullende analyse van de verkennende studies.
- b. Per dienst een beschrijving van de aangegeven structuurvarianten (alle 8, tenzij voor de dienst varianten zijn uitgezonderd), waarbij tenminste een 20% besparingsvariant is geconstrueerd op basis van het werkboek.
- c. Algemene aanbevelingen voor de beoordeling van gedeconcentreerde rijksdiensten in de vorm van een handleiding op basis van opgedane ervaringen.
- d. Aanbevelingen omtrent die onderwerpen, waarbij verder verkennend onderzoek gewenst is.

2.3.4 Beperkingen van het onderzoek

Een belangrijke beperking was in de eerste plaats de grote omvang en diversiteit van de problematiek. Men bedenke dat het onderzoek betrekking heeft op ongeveer de helft van alle rijksambtenaren, werkzaam in 69 afzonderlijke organisaties met een groot aantal geledingen. De beschrijving en analyse moest om die reden globaal worden gehouden. Deze heeft het karakter gekregen van een aanduiding van enkele aandachtsvelden, bij wijze van een nuancering van het bestaande beeld van GDR's, zonder dat daaruit direct concrete knelpunten gedestilleerd kunnen worden.

Een tweede beperking was de grote tijdsdruk waaronder de werkzaamheden verricht moesten worden. Al gauw bleek dat het onderzoek binnen de gestelde termijn (15 november 1984) niet met enig resultaat kon worden afgerond. De werkgroep heeft daarom uitstel aan de ambtelijke commissie Heroverwegingen gevraagd en gekregen, teneinde een intensievere begeleiding van de werkzaamheden mogelijk te maken. Desondanks bleek in een groot aantal gevallen de tijd te kort om gevraagde informatie te kunnen aanleveren. Dit heeft met name consequenties gehad voor de diepgang van de variantontwikkeling. Deze indruk is bevestigd door de verkennende studies, waarbij een wat diepgaandere benadering mogelijk bleek.

Het bleek voor de werkgroep niet mogelijk om op basis van deze gegevens een afgewogen oordeel te geven over de afzonderlijke diensten. Zij heeft zich daarom beperkt tot een "uitwendige" toetsing van de aangeleverde varianten.

3. BESTAANDE SITUATIE VAN DECONCENTRATIE

3.1 Begripsomschrijving

Onder deconcentratie wordt in dit rapport verstaan: de opdracht aan in het hiërarchisch verband van de centrale overheid staande ambtenaren, organen of diensten ter behartiging van bepaalde taken of bevoegdheden in een afgegrensd territoir, waarbij de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de taak- of bevoegdheidsuitoefening berust bij de minister onder wiens departement zij ressorteren.

Gedeconcentreerde rijksdiensten worden in aansluiting op deze definitie opgevat als onderdeel van het ambtelijk apparaat, als diensten van centraal gezag met eigen taken en bevoegdheden, verspreid over het land en met een eigen ambtsgebied. Kenmerkend is de taakbehartiging vanuit twee of meer vestigingen die zich bij hun taakuitvoering elk tot een deel van het land (rayon, district etc.) beperken. Diensten van de centrale overheid, die een vestiging buiten Den Haag hebben (in de regio), maar in feite een functie voor het hele land vervullen, vallen niet onder de hier gehanteerde begripsomschrijving.

De diensten handelen onder de verantwoordelijkheid van hun minister. Onverschillig is of aan de diensten toegekende bevoegdheden zijn geattribueerd, gedelegeerd of gemandateerd. Verzelfstandigde instellingen, zoals privaatrechtelijke organisaties waarbij het rijk direct betrokken is (overheidsstichtingen en overheids N.V.'s), of overheidsbedrijven vallen evenwel buiten de definitie.

3.2 Overwegingen bij de beschrijving van de gedeconcentreerde situatie

De aandacht richt zich in dit heroverwegingsonderzoek dus op de "veldorganisaties" van de centrale overheid, die de hun opgedragen taken uitvoeren in "de regio", op regionaal, provinciaal dan wel sub-nationaal (landsdelig) niveau.

Het stelsel van gedeconcentreerde diensten in Nederland overziend, kan worden gesproken van een systeem dat is gebaseerd op een functionele organisatiegrondslag. Dat wil zeggen dat de sectoraal georiënteerde departementen vrij zijn om in de uitvoering van hun beleid de geografische indelingen en de mate van delegatie voor hun diensten vast te stellen, die zij geschikt achten voor hun speciale verantwoordelijkheden.

Door de vrij autonome positie van de departementen en de vaak binnen deze departementen met een grote mate van zelfstandigheid opererende departementsonderdelen is een grote variëteit van gedeconcentreerde diensten ontstaan met sterk verschillende regio-indelingen en uiteenlopende beslissingsbevoegdheden op een groot aantal terreinen.

Er kunnen op dit moment (december 1984) ongeveer 69 gedeconcentreerde rijksdiensten worden onderscheiden. Sommige van deze diensten bestaan weer uit functioneel verschillende organisatie-onderdelen. Om in kort bestek een indruk te geven van de individuele diensten, zijn in de bijlagen (nr. 1 t/m 66) zogenaamde "profielschetsen" van alle diensten opgenomen. De gegevens hiervoor zijn ontleend aan door de departementen en diensten ingevulde vragenlijsten.

Bij de beschrijving van de gedeconcentreerde rijksdiensten is uitgegaan van een schematische voorstelling van organisaties. Kernbegrippen zijn doelstelling, managementsystemen en -procedures, werk, personeel, organisatiestructuur en technologie. Daaraan zijn elementen ontleend, die nodig zijn om een indruk te krijgen van gedeconcentreerde diensten teneinde op grond daarvan een beeld te kunnen geven van "de gedeconcentreerde situatie".

In relatie met de doelstellingen van een dienst is aangegeven op welke beleids-terreinen de onderscheiden diensten werkzaam zijn. Specifiek van belang voor een gedeconcentreerde dienst zijn gegevens zoals instellingsdatum, de rayon-indeling en het criterium waarop deze berust en in verband hiermee het motief voor een gedeconcentreerde organisatievorm.

Bindend element in de omschrijving is het "werk" van de organisatie.

Dit wordt uitgedrukt in taken, bevoegdheden en daaraan verbonden activiteiten van de gedeconcentreerde diensten als een specificatie van de doelstelling van de dienst.

Bedacht moet worden dat een gedeconcentreerde dienst per definitie uit meerdere organisatie-onderdelen bestaat, die in principe dezelfde taken uitvoeren, maar dan in verschillende ambtsgebieden. Bij de beschrijving van de interne organisatie is daarom als uitgangspunt gekozen de organisatiestructuur zoals die globaal tot uitdrukking komt in een organigram en de taken die door de onderdelen worden uitgevoerd. In dit verband wordt ook een indicatie gegeven van de mate waarin de dienst taken zelfstandig kan uitvoeren.

Een tweede element van de interne organisatie is de specifieke deskundigheid waarover de dienst beschikt en in verband daarmee de technologie waarvan de dienst gebruik maakt.

In het kader van de beheersaspecten (managementsystemen) wordt aandacht besteed aan de terugkoppeling naar het centrale niveau. Voorts wordt bezien of de dienst over een eigen budget beschikt en in hoeverre er sprake is van prestatiemeting. Een relevant gegeven is verder de inkomsten- en uitgavenstructuur van de dienst.

Een laatste element van de interne organisatie is het personeel. Er wordt ingegaan op de aantallen formatieplaatsen die met de taakuitoefening gemoeid zijn.

In dit verband wordt tevens aandacht besteed aan het percentage personeel belast met ondersteunende taken, zoals administratie, personeel/organisatie, automatisering en kantinediensten.

De externe relaties van het gedeconcentreerde apparaat vormen een centraal aandachtspunt. Van belang zijn onder meer de beleidsobjecten van de diensten: individuele burgers, bedrijven, bestuurslagen (gemeenten, provincies), overheidsinstellingen, fysieke objecten etc. Daarbij is onder meer gekeken naar andere grd's en instellingen waar de grd mee te maken heeft en instellingen met vergelijkbare taken.

Op basis van deze inventarisatiegegevens wordt in de volgende paragrafen een beschrijving gegeven van de gedeconcentreerde situatie, waarbij de invalshoek niet zozeer is de individuele dienst, maar het conglomeraat van diensten gezien op een aantal aspecten en samenhangen. Het gaat hier om een aggregatie van deels kwantitatieve, deels kwalitatieve gegevens van de diensten.

Met name de aanduiding van taken en bevoegdheden vergde, om enig overzicht te geven, een vrij globale categorisering. Onderscheiden worden hier:

- "oog-en-oor-functie": het ter plaatse verzamelen van informatie voor de minister
- advisering: zowel naar het departement toe als naar de beleidsobjecten
- evaluatie, toezicht, controle: toezicht op de situatie in het beleidsveld. Dit kan zijn handhaving van vastgestelde normen en een meer beleidsmatige sturing
- opsporing
- uitvoering: over het algemeen technisch specialistische, uitvoerende werkzaamheden die niet onder de vorige categorieën te brengen zijn (bijvoorbeeld beheer van bossen, afgeven van vergunningen, belastingheffing).

In de volgende paragraaf wordt een algemeen overzicht gegeven van alle diensten naar een aantal kenmerken.

In paragraaf 3.4 worden bevindingen met betrekking tot de huidige gedeconcentreerde situatie gepresenteerd op grond van een nadere beschouwing van de diensten vanuit een aantal specifieke invalshoeken.

3.3 Overzicht van de bestaande situatie van de gedeconcentreerde rijksdiensten

Deze paragraaf geeft een overzicht van de huidige situatie van het totaal van de gedeconcentreerde rijksdiensten. Het is de bedoeling om van die bestaande situatie een feitelijke weergave te geven. In dit stadium worden daaraan nog geen conclusies verbonden, die aanknopingspunten bieden voor heroverweging.

Een feitelijke beschrijving is mogelijk vanuit verschillende invalshoeken. In dit hoofdstuk zijn er twee gekozen. In de eerste plaats worden gegevens gepresenteerd, die informatie geven over de diensten als zodanig, zoals het aantal eenheden dat ze kennen, het totaal aantal personeelsleden en de uitgaven. De gegevens zijn per departement gegroepeerd.

In de tweede plaats geeft dit hoofdstuk informatie van een meer beleidsmatig karakter door gegevens te presenteren omtrent de beleidsterreinen waarop de diensten werken, de soort van taken die ze verrichten en de beleidsobjecten waarop ze zich richten.

3.3.1 Basisgegevens per gedeconcentreerde rijksdienst; overzicht per departement

Gedeconcentreerde rijksdienst	Oprichtings- datum	Aantal eenheden	Rayon- indeling ')	Aantal perso- neels- leden	Uit- gaven mln. ")
<u>MINISTERIE VAN FINANCIËN</u>					
Ontvangkantoren	1821	96	C	4.200	273,0
Registratie en Successie	1821	10	C	742	48,2
Accijnzen	1821	26	C	6.538	408,5
Omzetbelasting	1934	24	C	2.385	151,1
Directe Belastingen	1894	100	C	9.805	637,3
Vennootschapsbelasting	1961	11	C	898	58,4
Regionale Directies	1894	8	B	565	36,7
Inspectie der domeinen	1841	11	C	589	35,4
Rijksaccountantsdienst	1917	19	C	897	58,3
Totaal		305		26.619	1.706,9
<u>MINISTERIE VAN BINNEN- LANDSE ZAKEN</u>					
Inspectie Brandweer	1940	6	B	40	3,0
Rijksgeneeskundige Dienst	1945	37	C	436	39,7
Totaal		43		476	39,7

') A = provincies, B = provinciegrenzen volgend, C = eigen indeling.
 ") Meerjarenramingen 1988.

Gedeconcentreerde rijksdienst	Oprichtings- datum	Aantal eenheden	Rayon- indeling ')	Aantal perso- neels- leden	Uit- gaven mln. ")
<u>MINISTERIE VAN JUSTITIE</u>					
Accountantsdienst	1963	4	C	55	4,5
Gevangeniswezen	1813	50	C	4.867	331,9
Reclasseringsraden	1947	19	C	108	15,2
Openbaar Ministerie	1811	24	C	1.802	126,0
Rijkspolitie	1945	18	C	11.164	912,3
Rijkspolitie te Water	1945	4	C	634	
Totaal		119		18.630	1.389,9

')

A = provincies, B = provinciegrenzen volgend, C = eigen indeling

") Meerjarenramingen 1988.

Gedeconcentreerde rijksdienst	Oprichtings- datum	Aantal eenheden	Rayon- indeling ')	Aantal perso- neels- leden	Uit- gaven mln. ""')
<u>MINISTERIE VAN LANDBOUW EN VISSERIJ</u>					
Visserijen	1908	11	A	11	0,8
Veehouderij en Zuivel/ Akkerbouw en Tuinbouw	1984 ""')	20	C	1.183	81,7
Natuur, Milieu en Fauna- beheer	1984 ""')	11	A	""')	- -
Beheer Landbouwgronden	1976	11	A	70	5,6
Openluchtrecreatie	1984 ""')	11	A	37	3,0
Staatsbosbeheer	1984 ""')	11	A	1.424	100,5
Landinrichtingsdienst	1935	11	A	664	72,8
Landbouwonderwijs	1958	6	C	20	1,6
Keuring Vee en Vlees	1983	15	B	1.567	111,2
Plantenziektekundige Dienst	1899	15	C	402	30,6
Algemene Inspectiedienst	1954	3	C	528	38,2
Totaal		125		5.906	446,0

') A = provincies, B = provinciegrenzen volgend, C = eigen indeling

""') Onderdeel formatie Staatsbosbeheer.

""') Deze diensten bestonden reeds voor de reorganisatie die ze hun huidige vorm en/of taken en bevoegdheden gaf. Zo dateert bijvoorbeeld Veehouderij en Zuivel/Akkerbouw en Tuinbouw van $\pm$ 1890 en Staatsbosbeheer van 1899.

""') Meerjarenramingen 1988.

Gedeconcentreerde rijksdienst	Oprichtings- datum	Aantal eenheden	Rayon- indeling ')	Aantal perso- neels- leden	Uit- gaven mln. ")
<u>MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT</u>					
Maritieme Districten	1979	4	C	2.126	150,0
Rijksdienst Wegverkeer	1937	6	C	278	200,0
Rijksverkeersinspectie	1936	7	B	621	500,0
Rijkswaterstaat	1798	24	C	8.045	725,9
KNMI Den Helder/Vlissingen	1854	4	C	12	-
KNMI Luchtvaart	1946	4	C	117	10,2
KNMI Zierikzee	-	1	C	12	0,9
Scheepsmetingsdienst	1934	3	C	44	2,2
Scheepvaartinspectie	1909	4	C	136	5,2
	Totaal	57		11.391	1.594,4

MINISTERIE VAN ONDERWIJS
EN WETENSCHAPPEN

Inspectie van het Onderwijs	1801	14	C	588	51,5

- ') A = provincies, B = provinciegrenzen volgens, C = eigen indeling
 ") Meerjarenramingen 1988.

Gedeconcentreerde rijksdienst	Oprichtings- datum	Aantal eenheden	Rayon- indeling ¹⁾	Aantal perso- neels- leden	Uit- gaven mln. ³⁾

MINISTERIE VAN
ECONOMISCHE ZAKEN

Handel, Ambacht en Diensten	1955	12	A	37	1,95
IJkwezen	1872	5	C	298	25,6
Rijks Geologische Dienst	1957	5	C	58	21,6
Economische Controle Dienst	1949	6	C	199	21,7
Rijksnijverheidsdienst	1910	11	B	134	11,9
	Totaal	39		726	83,75

MINISTERIE VAN SOCIALE
ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Arbeidsvoorziening	1944	76	A ²⁾	4.159	226,9
Loontechnische Dienst	1964	5	C	207	13,7
Arbeidsinspectie	1890	12	C	533	38,9
Stoomwezen	1855	6	C	247	17,8
Sociale Zekerheid	1983	11	A	268	3,8
	Totaal	110		5.414	301,1

¹⁾ A = provincies, B = provinciegrenzen volgens, C = eigen indeling

²⁾ Districtbureaus: A.

Gewestelijke Arbeidsbureaus: C.

³⁾ Meerjarenramingen 1988.

Gedeconcentreerde rijksdienst	Oprichtings- datum	Aantal eenheden	Rayon- indeling ')	Aantal perso- neels- leden	Uit- gaven mln ")

MINISTERIE VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

Rijksarchiefdienst	1890	11	A	294,5	21,5
Openbaar Bibliotheekwerk	1961	6	B	10	0,3
Landelijk Contact	1952	11	A	129	10,3
Inspectie Volksgezondheid	1865	10	B	170	12,8
Inspectie Geestelijke Volksgezondheid	1841	5	B	71,5	5,4
Inspectie Geneesmiddelen	1865	5	B	87	7,2
Inspectie Toezicht Levens- middelen en Keuring van Waren	1865	3	B	29	4,1
Veterinaire Inspectie	1920	6	B	85,5	7,2
Drankwetgeving	1904	4	B	9,5	0,8
Totaal		61		886	69,6

MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUHYGIËNE

Kadaster en Openbare Registers	1828	14	A	3.141	229,8
Directie Volkshuisvesting	1946	11	A	572	33,0
Inspectie Ruimtelijke Ord.	1965	5	B	41	3,4
Inspectie Milieuhygiëne (Reg)	1865	9	B	143	14,5
Rijksgebouwendienst	1957	19	B	754	60,0
Totaal		58		4.651	340,7

') A = provincies, B = provinciegrenzen volgend, C = eigen indeling

") Meerjarenramingen 1988.

Gedeconcentreerde rijksdienst	Oprichtings- datum	Aantal eenheden	Rayon- indeling ')	Aantal perso- neels- leden	Uit- gaven mln. ")
<u>MINISTERIE VAN DEFENSIE</u>					
Militaire Sociale Dienst	1946	10	C	127	11,4
Indelingsraden	1922	7	C	191	15,3
Gebouwen, Werken en Terreinen	1945	9	B	2.165	173,2
Nationaal Territoriale Commando	1975	9	B	8.568	685,4
Koninklijke Marechaussee	1814	9	B	3.600	240,0
Commando's Maritieme Middelen	1850	4	C	203	18,2
Totaal		48		14.854	1.143,5

') A = provincies, B = provinciegrenzen volgend, C = eigen indeling
 ") Meerjarenramingen 1988.

TOTAALOVERZICHT

Ministerie	Aantal diensten	Aantal eenheden	Aantal perso- neelsleden	Uitgaven ')
Financiën	9	305	26.619	1.706,9
Binnenlandse Zaken	2	43	476	39,7
Justitie	6	119	18.630	1.389,9
Landbouw en Visserij	12	125	5.906	446,0
Verkeer en Waterstaat	9	57	11.391	1.594,4
Onderwijs en Weten- schappen	1	14	588	51,5
Economische Zaken	5	39	726	83,75
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	110	5.414	301,1
Welzijn, Volksgezond- heid en Cultuur	9	61	886	69,6
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne	5	58	4.651	340,7
Defensie	6	48	14.854	1.143,5
Totaal	69	979	90.141	7.167,05

') Meerjarenramingen 1988.

Het Ministerie van Landbouw en Visserij heeft met elf het grootste aantal gedeconcentreerde rijksdiensten. Daarna komen Financiën, V & W en WVC. Gemeten in het aantal eenheden en vooral ook in personeelsbezetting is het Ministerie van Financiën met de verschillende onderdelen van de belastingdienst verreweg het grootst.

Behalve de Ministeries van Financiën en Landbouw en Visserij zijn ook het Ministerie van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid sterk vertakt met respectievelijk 119 en 110 eenheden. De rechterlijke macht en het gevangeniswezen bepalen dit beeld bij Justitie en de arbeidsvoorziening bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Kijkend naar het aantal personeelsleden springen Financiën, Justitie, Verkeer en Waterstaat en Defensie eruit. Opvallend is dat de gedeconcentreerde diensten met de hoogste aantallen personeelsleden voor bijna al hun diensten ook uitvoerende taken opgeven.

Wat de rayonindeling betreft, valt op dat Landbouw voor de meeste diensten een indeling heeft, samenvallend met de provincies. Dit departement heeft dan ook het grootste aantal diensten in de categorie 7 - 15 eenheden met een rayonale indeling, overeenstemmend met de provinciegrenzen. De relatie tussen de rayonindeling en het aantal eenheden wordt in onderstaande tabel weergegeven:

Aantal eenheden per gedeconcentreerde rijksdienst	Provincies	Rayonindeling provincie- grenzen volgend	Eigen in- deling	Totaal
2 - 7	-	5	18	23
7 - 15	12	9	8	29
10 - 11	10	2	4	16
15 - 30	-	2	9	11
30 of meer	-	-	5	5
Totaal ')	22	18	44	

') De totaalstelling wijkt af van die elders in dit hoofdstuk vanwege overlapping van de categorieën 7 - 15 en 10 - 11 eenheden.

3.3.2 Beleidsterreinen, taaksoorten en beleidsobjecten

De beleidsterreinen, taaksoorten en beleidsobjecten worden in deze paragraaf in tabelvorm gepresenteerd, vergezeld van een korte toelichting.

TABEL 1

Beleidssterrein	Geestelijk en cultureel levenspeil					Sociale levensomstandigheden				Fysieke levensomstandigheden						Welvaartsontwikkeling en -verdeling						Internationale betrekkingen				Overheidsapparaat				
Gedeconcentreerde rijksdiensten	.1	2	3	4	5	.1	2	3	4	.1	2	3	4	5	6	.1	2	3	4	5	6	.1	2	3	4	.1	2	3	4	5
<u>Financiën</u>																														
Ontvangkantoren									0							0														0
Registratie en Successie									0							0														
Accijnzen									0							0														
Omzetbelasting									0							0			0											0
Directe Belastingen									0							0														0
Vennootschapsbelasting									0							0														0
Regionale Directies									0							0														
Inspectie Domeinen																0										0		0		
Rijksaccountantsdienst									0							0													0	
<u>Binnenlandse Zaken</u>																														
Inspectie Brandweer									0					0																
Rijksgeneesk. Dienst																										0			0	
<u>Justitie</u>																														
Accountantsdienst																														
Gevangeniswezen							0		0	0																		0		
Reclasseringsraden									0	0																				
Openbaar Ministerie									0	0																				
Rijkspolitie									0	0																				0
Rijkspolitie te Water							0		0	0																				
<u>Landbouw en Visserij</u>																														
Visserijen				0																										
Veehouderij en Zuivel/																		0												
Akkerbouw en Tuinbouw																		0												
Natuur, Milieu en Faunabeheer										0																				
Beheer Landbouwgronden																											0		0	
Openluchtrecreatie				0														0	0										0	
Staatsbosbeheer										0								0												
Landinrichtingsdienst													0	0													0			0
Landbouwonderwijs			0																											
Keuring Vee en Vlees												0														0				
Plantenziektekundige dienst											0							0									0			
Algemene Inspectiedienst									0																					
<u>Verkeer en Waterstaat</u>																														
Maritieme diensten									0					0	0															
Rijksdienst Wegverkeer									0																					
Rijksverkeersinspectie										0																				
Rijkswaterstaat														0	0															
KNMI Den Helder en Vlissingen													0																	
KNMI Luchtvaart									0																					
Scheepsmetingsdienst														0	0															
Scheepvaartinspectie														0	0														0	

Beleidssterrein	Geestelijk en cultureel levenspeil					Sociale levensomstandigheden				Fysieke levensomstandigheden						Welvaartsontwikkeling en -verdeling						Internationale betrekkingen				Overheidsapparaat				
Gedeconcentreerde rijksdiensten	. 1	2	3	4	5	. 1	2	3	4	. 1	2	3	4	5	6	. 1	2	3	4	5	6	. 1	2	3	4	. 1	2	3	4	5
<u>Onderwijs en Wetenschappen</u>																														
Inspectie van het Onderwijs	o		o			o																								
<u>Economische Zaken</u>																														
Handel, Ambacht en Diensten				o					o				o				o	o										o		
IJkwezen			o											o				o												
Rijks Geologische Dienst			o											o													o			o
Ec. Controle Dienst									o																					o
Rijksnijverheidsdienst																			o		o									o
<u>Sociale Zaken en Werkgeel.</u>																														
Arbeidsvoorziening								o	o									o												o
Loontechnische Dienst								o	o								o													
Arbeidsinspectie								o							o															
Stoomwezen									o			o					o	o												
Sociale Zekerheid									o								o	o												
<u>WVC</u>																														
Rijksarchiefdienst		o	o				o																							o
Openb. Bibliotheekwerk		o		o																										o
Landelijk Contact								o	o																					o
Inspectie Volksgezondheid									o																					o
Insp. Geestelijke Volksgez.									o			o																		o
Inspectie Geneesmiddelen												o																		o
Insp. Toezicht Levensm.												o							o											o
Keuringsdienst van Waren																														o
Veterinaire Inspectie												o							o											o
Drankwetgeving												o							o											o
<u>VROM</u>																														
Kadaster en Openb. Registers													o													o				
Volkshuisvesting								o							o															
Ruimtelijke Ordening													o		o															
Milieuhygiëne												o	o																	
Rijksgebouwendienst															o															
<u>Defensie</u>																														
Militaire Sociale Dienst							o		o														o				o			
Indelingsraden																							o							
Gebouwen, werken en terreinen													o										o				o			
Nat. Territoriale Commando									o														o							
Koninklijke Marechaussee									o														o							
Comm. Maritieme Middelen									o														o							

Voor verklaring van de cijfers boven de kolommen zie volgende pagina.

VERKLARING VAN CIJFERAANDUIDINGEN VAN DE KOLOMMEN VAN TABEL 1

Geestelijk en cultureel levenspeil

1. Morele, culturele, religieuze en esthetische waarden.
2. Wetenschappelijk onderzoek en technologie.
3. Individuele kennisverwerving (onderwijs).
4. Recreatieve voorzieningen.
5. Massacommunicatiemiddelen (alleen programma-inhoud).

Sociale levensomstandigheden

1. Sociale positie van individuen en groeperingen in het algemeen (individuele rechten, vrijheden en democratie).
2. Achterstanden in sociale positie van bepaalde, breed samengestelde bevolkingsgroepen (vrouwen, minderheden).
3. Voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid.
4. Recht (exclusief handhaven van de openbare orde).

Fysieke levensomstandigheden

1. Milieuhygiëne en natuurbeschoud.
2. Gezondheidszorg en -bescherming.
3. Ruimtelijke ordening.
4. Infrastructuur en waterstaat.
5. Verplaatsen van personen, goederen en berichten (inclusief technische kant massacommunicatiemiddelen).
6. Huisvesting.

Welvaartsontwikkeling en -verdeling

1. Verdeling van inkomen en vermogen (inclusief belasting).
2. Werkgelegenheid en werkverschaffing.
3. Productie, consumptie en handel (inclusief overheidsbedrijven, watervoorziening en energie).
4. Prijsniveau.
5. Betalingsbalans en buitenlandse handel.
6. Geldverkeer en kredietverlening.

Internationale betrekkingen

1. Vrede en veiligheid.
2. Internationale politieke en economische verhoudingen.
3. Belangenbehartiging van Nederland(ers) in het buitenland (buitenlandse dienst, emigratie).
4. Europese integratie.

Overheidsapparaat

1. Bestuursvormen en overheidsorganisatie.
2. Overheidspersoneelsbeleid.
3. Beheer van materiële voorzieningen.
4. Beheer van en beschikking over overheidsgelden.
5. Informatievoorziening als ondersteuning voor het overheidsbeleid (statistiek, informatie, voorlichting, public relations, kadaster).

Beleidsterreinen

De beleidsterreinen "sociale levensomstandigheden" en "fysieke levensomstandigheden" worden het meest aangeduid als terreinen van zorg voor de gedeconcentreerde rijksdiensten. Op het eerste terrein vinden we vooral Financiën, Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De "fysieke levensomstandigheden" krijgen logischerwijs meer aandacht van Landbouw en Visserij, Verkeer en Waterstaat, WVC en VROM.

Binnen het terrein van de "sociale levensomstandigheden" zijn op de gebieden "voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid" en het "recht" de meeste rijksdiensten geconcentreerd.

Bij de "fysieke levensomstandigheden" is er sprake van een meer gelijkmatige verdeling over de terreinen, zij het dat "gezondheidszorg en -bescherming" eruit springt.

De beleidsterreinen waarop de minste gedeconcentreerde rijksdiensten werken zijn die betreffende het "geestelijke en culturele levenspeil" en "de internationale betrekkingen". Mede daardoor is er ook binnen die terreinen weinig spreiding naar subgebieden.

TABEL 2

Soort taak Gedeconcentr. rijksdiensten ')	"Oog en oor"	Adviserend naar:		Evaluatie, toe- lichting, contr.		Opsporing	Uit- voering
		Object	Departement	Techn.	Beleids- matig		
<u>Financiën</u>							
Ontvangkantoren					x	x	x
Registratie en Successie		x	x		x	x	x
Accijnzen				x	x	x	x
Omzetbelasting		x	x		x	x	x
Directe Belastingen		x	x		x	x	x
Vennootsch.belasting		x	x		x	x	x
Regionale Directies		x	x		x	x	x
Inspectie Domeinen							x
Rijksaccount. Dienst		x		x	x	x	x
<u>Binnenlandse Zaken</u>		6	5	2	8	8	9
Inspectie Brandweer	x	x	x	x			
Rijksgeneesk. Dienst							x
<u>Justitie</u>	1	1		1			1
Accountantsdienst				x			
Gevangeniswezen							x
Reclasseringsraden		x	x				x
Openbaar Ministerie					x	x	x
Rijkspolitie	x			x		x	x
Rijkspolitie te Water	x			x		x	x
<u>Landbouw en Visserij</u>	2	1	2	3	1	3	5
Visserijen		x					
Veehouderij en Zuivel/							
Akkerb. en Tuinbouw		x					
Natuur, Milieu en							
Faunabeheer	x	x	x	x	x		x
Beheer Landbouwgr.	x		x				x
Openluchtrecreatie	x	x	x		x		
Staatsbosbeheer		x	x				x
Landinrichtingsdienst		x			x		
Landbouwonderwijs		x	x		x		
Keuring Vee en Vlees				x			x
Plantenziektekundige							
Dienst				x	x	x	x
Alg. Inspectiedienst		x	x		x	x	x
	3	8	6	3	6	2	6

') Per departement is aangegeven hoe vaak de taken aan de desbetreffende diensten zijn opgedragen.

Soort taak Gedeconcentr. rijksdiensten	"Oog en oor"	Adviserend naar:		Evaluatie, toe- lichting, contr.		Opsporing	Uit- voering
		Object	Departement	Techn.	Beleids- matig		
<u>Verkeer en Waterstaat</u>							
Maritieme Districten							x
Rijksdienst Wegverkeer				x	x	x	x
Rijksverkeersinspectie	x	x	x	x	x		x
Rijkswaterstaat	x	x	x	x	x	x	x
KNMI Den Helder/Vliss.	x						x
KNMI Luchtvaart							x
Scheepsmetingsdienst				x			x
Scheepvaartinspectie				x		x	
	3	2	2	5	3	6	7
<u>Onderwijs & Wetensch.</u>							
Inspectie v.h. Onderw.	x	x	x	x	x		
	1	1	1	1	1		
<u>Economische Zaken</u>							
Handel, Ambacht en Diensten	x	x	x		x		
IJkwezen				x			
Rijksgeolog. Dienst		x	x				x
Econ. Controledienst				x		x	x
Rijksnijverheidsd.	x	x	x				x
	2	3	3	2	1	1	3
<u>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</u>							
Arbeidsvoorziening	x	x	x		x		x
Loontechnische Dienst	x	x	x	x		x	
Arbeidsinspectie	x		x	x	x	x	x
Stoomwezen			x	x	x		x
Sociale Zekerheid	x	x	x		x		x
	4	3	5	3	4	3	4
<u>WVC</u>							
Rijksarchiefdienst							x
Openb.bibl. Werk		x	x				
Landelijk Contact		x	x		x		x
Insp. Volksgezondh.	x	x	x	x	x	x	
Insp. Geestelijke Volksgezondheid	x	x	x		x		
Insp. Geneesmiddelen	x	x	x	x	x	x	
Insp. Toezicht	x	x	x	x	x	x	x
Levensm. K.v.Waren							
Veterinaire Insp.	x	x	x		x	x	x
Drankwetgeving	x		x	x	x	x	x
	6	7	8	4	7	5	5

Soort taak Gedeconcentr. rijksdiensten	"Oog en oor"	Adviserend naar:		Evaluatie, toe- lichting, contr.		Opsporing	Uit- voering
		Object	Departement	Techn.	Beleids- matig		
<u>VROM</u>							
Kadaster en Openbare Registers							x
Volkshuisvesting	x	x	x	x	x	x	x
Ruimtelijke Ordening	x	x	x	x	x	x	
Milieuhygiëne	x	x	x	x	x	x	
Rijksgebouwendienst							x
	3	3	3	3	3	3	3
<u>Defensie</u>							
Militaire Sociale Dienst		x	x				
Indelingsraden			x				x
Gebouwen, Werken en Terreinen			x				x
Nat. territoriale Commando							x
Koninklijke Marechaussee	x			x	x	x	x
Commando's Maritieme Middelen	x			x			x
	2	1	3	2	1	1	5
Totaal	30	36	37	30	35	28	47

Taaksoorten

De taaksoortverdeling naar aantallen laat geen specifieke patronen zien. De meeste diensten zijn te vinden in de categorie twee tot vier taken. Slechts drie diensten: Rijkswaterstaat, de Inspectie van de Keuringsdiensten en de Inspectie Drankwetgeving, geven alle taaksoorten op. Dertien diensten verrichten niet meer dan één soort taak.

Bezien vanuit de taaksoort is er qua aantal diensten dat zich ermee bezighoudt, een gelijkmatige verdeling. De "oog en oor"-taak en de "opsporing" scoren iets lager dan het gemiddelde, "uitvoering" zit daar duidelijk boven.

TABEL 3

Beleidsobject Gedeconcentr. rijksdiensten ')	Personen	Bedrijven	Bestuurs- lagen	Overheids- instell.	Fysieke object.	Overig
<u>Financiën</u>						
Ontvangkantoren	x	x				
Registratie en Successie	x	x			x	
Accijnzen	x	x				
Omzetbelasting	x	x				
Directe Belastingen	x	x				
Vennootsch. belasting		x				
Regionale Directies	x	x	x	x		
Inspectie Domeinen	x		x	x	x	
Rijksaccount.dienst	x	x		x		
	8	8	2	3	2	
<u>Binnenlandse Zaken</u>						
Inspectie Brandweer			x	x		
Rijksgeneesk. Dienst	x			x		
	1		1	2		
<u>Justitie</u>						
Accountantsdienst				x		
Gevangeniswezen	x					
Reclasseringsraden	x			x		
Openbaar Ministerie	x	x				
Rijkspolitie	x	x		x		
Rijkspolitie te Water	x	x		x		
	5	3		4		
<u>Landbouw en Visserij</u>						
Visserijen	x	x		x		
Veehouderij en Zuivel/ Akkerb. en Tuinbouw	x	x				
Natuur, Milieu en Faunabeheer	x					
Beheer Landbouwgr.	x	x	x	x		
Openluchtrecreatie	x	x	x	x		
Staatsbosbeheer	x	x	x			
Landinrichtingsdienst	x	x	x	x		
Landbouwonderwijs				x		
Keuring Vee en Vlees		x			x	
Plantenziektkundige Dienst	x	x			x	
Alg. Inspectiedienst	x	x				
	9	9	4	4	2	

*) Per departement is aangegeven hoe vaak de diensten op de verschillende beleidsobjecten gericht zijn.

Beleidsobject Gedeconcentr. rijksdiensten	Personen	Bedrijven	Bestuurs- lagen	Overheids- instell.	Fysieke object.	Overig
<u>Verkeer en Waterstaat</u>						
Maritieme Districten					x	
Rijksdienst Wegverkeer		x		x	x	
Rijksverkeersinspectie	x	x	x	x	x	
Rijkswaterstaat	x	x	x	x	x	
KNMI -Den Helder/Vliss.	x					x
KNMI Luchtvaart	x					
Scheepsmetingsdienst		x			x	
Scheepvaartinspectie		x			x	
	4	5	2	3	6	1
<u>Onderwijs & Wetensch.</u>						
Inspectie v.h. Onderwijs				x 1		x 1
<u>Economische Zaken</u>						
Handel, Amb. en Diensten		x	x	x		x
IJkwezen					x	
Rijksgeologische Dienst					x	
Econ. Controledienst		x				
Rijksnijverheidsdienst	x	x	x	x	x	
	1	3	2	2	3	1
<u>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</u>						
Arbeidsvoorziening	x	x	x	x		
Loontechnische Dienst		x				x
Arbeidsinspectie		x		x		x
Stoomwezen					x	
Sociale Zekerheid			x	x		
	1	3	2	3	1	2
<u>WVC</u>						
Rijksarchiefdienst		x			x	
Openbare bibl. werk			x	x		
Landelijk Contact			x		x	x
Insp. Volksgezondheid	x	x	x	x	x	x
Insp. Geestelijke						
Volksgezondheid	x		x	x		x
Insp. Geneesmiddelen	x	x	x	x	x	x
Insp. Toezicht	x	x	x	x		
Levensm. K.v.Waren						
Veterinaire Inspectie	x	x	x	x		x
Drankwetgeving	x	x	x	x		
	6	6	8	7	4	5

Beleidsobject Gedeconcentr. rijksdiensten	Personen	Bedrijven	Bestuurs- lagen	Overheids- instell.	Fysieke object.	Overig
<u>VROM</u>						
Kadaster en Openbare Registers					x	
Volkshuisvesting	x	x	x	x	x	x
Ruimtelijke Ordening			x	x	x	x
Milieuhygiëne	x	x	x	x	x	x
Rijksgebouwendienst					x	
	2	2	3	3	5	3
<u>Defensie</u>						
Militaire Sociale Dienst	x		x			
Indelingsraden	x					
Gebouwen, Werken en Terreinen					x	
Nationale Territoriale Commando	x	x	x	x	x	
Koninklijke Marechaussee	x			x	x	x
Commissie Maritieme Middelen	x	x			x	x
	5	2	2	2	4	2
Totaal	42	41	27	34	27	12

Beleidsobjecten

De spreiding van het aantal diensten over de beleidsobjecten is tamelijk gelijkmatig met iets minder dan gemiddelde aandelen voor "bestuurslagen", "fysieke objecten" en de categorie "overig". De categorie "personen" scoort het hoogst.

Opvallend zijn de hoge scores van de beleidsobjecten "bestuurslagen" en "overheidsinstellingen" bij het Ministerie van WVC, tenminste wanneer men kijkt naar het aantal diensten.

Financiën richt zich vrijwel uitsluitend op personen en bedrijven. Verkeer en Waterstaat, WVC en Defensie melden ten opzichte van de andere departementen het meest aandacht voor "fysieke objecten".

3.4 Bevindingen

Na deze nog vrij onbewerkte overzichten van alle gedeconcentreerde rijksdiensten, zal hieronder een aantal typering van het veld worden weergegeven zoals die uit de ingevulde vragenlijsten naar voren komen en die in verband zijn te brengen met de vraagstellingen van dit onderzoek. Hier en daar zullen deze gegevens worden aangevuld met inzichten uit het rapport van de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) rijksheren in de regio 1) en van het secretariaat, opgedaan tijdens het onderzoek.

Benadrukt dient te worden, dat het hier indrukken betreft, die niet zonder meer tot conclusies kunnen leiden voor de afzonderlijke diensten. Dat is ook niet het oogmerk van dit onderdeel. De evaluatie van afzonderlijke diensten komt in het volgende hoofdstuk aan de orde en dan meestal nog maar een eerste aanzet daartoe. Veeleer gaat het erom het beeld van de gedeconcentreerde situatie als geheel iets verder te ordenen en binnen de totale populatie bepaalde groepen af te bakenen die vanuit verschillende gezichtspunten benaderd dienen te worden. Omdat reeds is vastgesteld dat het gehele veld een zeer grote verscheidenheid vertoont, kunnen wellicht in dit hoofdstuk al te grove generalisaties in de beeldvorming over gedeconcentreerde diensten al enigszins worden gecorrigeerd, al naar gelang de bevindingen bij individuele lezers als opmerkelijk overkomen.

Alvorens een nieuwe poging tot beeldvorming te ondernemen, kunnen we parafraserend aan de stukken (decentralisatieplan 2), Rbb-rapport) de volgende algemene opvattingen over gedeconcentreerde rijksdiensten ontlenen.

Als voordelen worden genoemd:

- waar nodig kan in bepaalde gevallen de greep vanuit rijksverantwoordelijkheidsoverwegingen op subnationaal niveau worden versterkt
- uniforme toepassing van beleid in het gehele land, in gevallen waarin nationale normen wenselijker zijn dan regionale en lokale verschillen
- directe contacten met burgers, provincies en gemeenten ("het veld")
- een grotere deskundigheid van het overheidsapparaat op subnationaal niveau waar de centrale overheid over meer deskundigheid beschikt en de gedeconcentreerde dienst kan terugvallen op het centrale apparaat
- economisch gebruik van schaarse middelen; uitwisselbaarheid van middelen tussen verschillende vestigingen
- terugkoppeling van effecten van rijksbeleid door een directe lijn met het beslissingscentrum.

Nadelen van deconcentratie kunnen volgens het kabinet en/of Rbb zijn:

- aanwezigheid ter plaatse kan aanleiding geven tot meer dan strikt noodzakelijke beïnvloeding van lagere overheden en particuliere instellingen
- hierdoor kunnen ook interne en externe beleidslasten hoger zijn dan optimaal:

1. Rijksheren in de regio, Raad voor het Binnenlands Bestuur, Reeks Bestuur in Beweging, 1984
2. Decentralisatieplan, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 6492, nrs. 7-8.

- politieke controle is gebrekkig bij beleidsbeïnvloeding en technische beheersbaarheid is soms ook beperkt, waardoor de kans bestaat dat diensten een eigen leven gaan leiden
- functioneel georganiseerd (verkokerd) bestuur compliceert coördinatieproblemen en de afweging van belangen op subnationaal niveau
- weinig doorzichtige taakafbakening: verschillende diensten komen in het vaarwater van elkaar of dat van andere instellingen (vooral lagere overheden) dan wel lopen achter elkaar aan naar dezelfde objecten van bestuur
- diensten kunnen een lastige extra tussenschakel vormen in besluitvormingsprocessen voor zover zij geen eindbeslissingen kunnen nemen.

Een en ander heeft in het voorlopig decentralisatieplan en in de Rbb-studie geleid tot de volgende beleidsvoorstellen:

- (nieuwe) gedeconcentreerde rijksdiensten zouden een wettelijke basis moeten hebben
- de rayonindeling zou moeten worden aangepast
- de coördinerende functie van de Commissaris der Koningin zou versterkt moeten worden
- bestaande gedeconcentreerde rijksdiensten zouden zoveel mogelijk gesaamd moeten worden.

Wat meteen al opvalt, is dat de meeste knelpunten gezocht worden in de sfeer van beleidsvorming, terwijl de voordelen meer aansluiten bij uitvoering en de fase van terugkoppeling.

1. Hieronder zal eerst een aantal classificaties van gedeconcentreerde diensten en hun taken worden weergegeven al naar gelang hun specifieke bijdrage in het beleidsproces. Hierbij wordt ook ingegaan op het motief van deconcentratie.
2. Vervolgens zal worden ingegaan op de mate van zelfstandigheid van diensten aan de hand van een aantal kenmerken.
3. Daarna worden aan het materiaal indicaties ontleend over de vraag of gedeconcentreerde diensten ten opzichte van elkaar doelmatig (bijvoorbeeld sterk verkokerd) zijn georganiseerd.
4. De formele instellingsgrondslag komt aan bod,
5. Evenals de rayonindeling.
6. Ten slotte zal aangeduid worden over hoeveel en wat voor diensten we het nu maximaal hebben als we denken aan dereguleren, privatiseren of decentraliseren.

Ad 1. Bijdrage aan het beleidsproces

- a. Aan de instellingsdatum kan worden ontleend dat de gedeconcentreerde rijksdiensten niet overwegend behoren tot het recente instrumentarium van de interventiestaat.

Dit wellicht in afwijking van eerdere onderwerpen van heroverwegingsronden op het terrein van het binnenlands bestuur, specifieke uitkeringen en planprocedures.

De instellingsdata zijn als volgt verdeeld:

voor 1900	26
1901 - 1940	10
1941 - 1950	13
1951 - 1970	16
na 1971	4

- b. Een andere indicatie voor de relatief stabiele functie die gedeconcentreerde rijksdiensten in ons staatsbestel vervullen, is het tijdspectief van de taken die ze vervullen.

Indien we kijken naar deze typering van taken, kunnen we vaststellen dat slechts 9 diensten aangeven een vooraf in de tijd begrensde taak te verrichten, meestal overigens een taak temidden van meerdere blijvende taken.

Ook indien men op zoek gaat naar diensten waarvan de taakomvang door de maatschappelijke of technische ontwikkelingen in de komende tien jaar naar verwachting sterk kan afnemen, komt men niet verder dan een stuk of 10.

Voorts zijn maximaal 11 diensten erop uit om nieuw, nog niet uitgekristalliseerd, rijksbeleid te introduceren. Van deze diensten zou de actiefste beleidsbeïnvloeding verwacht mogen worden.

Het "verloop" in diensten die enige jaren bestaan en daarna hun taak hebben volbracht is niet groot. De dienst Aanvullende Civieltechnische Werken en de Rijksinspectie voor het Openbaar Bibliotheekwerk lijken in dit opzicht uitzonderingen.

- c. Een volgende indeling van taken, die vanuit het gezichtspunt "beleidsbeïnvloeding" interessant lijkt, hangt samen met de dynamiek in de beleidsomgeving en de mate waarin taken duidelijk omschreven kunnen worden opgedragen.

Hierbij onderscheiden we:

- a. taken waarbij nieuw beleid nog moet worden geïntroduceerd en ontwikkeld in "het veld" of taken waarbij het accent ligt op het intermediair zijn tussen het Rijk en andere instanties, die een eigen autonome positie innemen en dynamiek vertonen, en
- b. taken waarbij de taakinhoud is uitgekristalliseerd en het Rijk ook niet rivaliseert met andere overheden of particuliere instanties.

Bij een eigen interpretatie van het departement van de taken van gedeconcentreerde diensten blijkt circa 60% in de tweede categorie te vallen.

Het behoeft niet te verbazen dat de positieve antwoorden op de vraag of er sprake is van prestatiemeting en van automatisering in gedeconcentreerde rijksdiensten vooral correleerden met de aanwezigheid van de laatste categorie taken en verder niet met bijvoorbeeld departement en jaar van oprichting.

- d. Voortbordurend op het beeld dat gedeconcentreerde rijksdiensten vooral permanente, stabiele taken vervullen, valt op dat bijna elk directoraat-generaal zijn eigen gedeconcentreerd apparaat bezit. Er zijn echter markante uitzonderingen op deze regel. In de eerste plaats zijn er directoraten-generaal die er meerdere diensten op nahouden (bijvoorbeeld DG Scheepvaart en Maritieme Middelen van V&W, DG van L&V en DG Volksgezondheid van WVC); O&W heeft een GRD voor het gehele departement; maar er zijn ook departementsonderdelen en beleidsterreinen waar een GRD ontbreekt, terwijl vergelijkbare onderdelen het blijkbaar niet zonder kunnen stellen.

Voorbeelden van het laatste zijn:

O&W : wetenschapsbeleid
V&W : verkeersveiligheid en eigenlijk ook verkeer en vervoersbeleid
WVC : cultuur (Monumentenzorg opereert vanuit één punt in het land evenals Oudheidkundig Bodemonderzoek; rijksarchieven zijn gespreid, maar musea, kunsten vormen een witte vlek), toezicht op bejaardenoorden wordt verricht door provincies
EZ : regionaal-economische politiek en tot voor kort ook energiebeleid dat is ondergebracht bij de consulent Handel Ambachten en Diensten (HAD)
BiZa : DGOP: Rijkspsychologische Dienst, rijksopleidingen, arbeidsvoorwaardenbeleid.

DGBB: minderhedenbeleid (opereert naar gemeenten en etnische minderheidsgroepen vanuit een centraal punt), Inspectie Bevolkingsregisters (idem), belasting- en ander toezicht (maakt gebruik van provincies als intermediair).

Dit onderzoek is niet verder ingegaan op de mogelijke vergelijkingen tussen onderdelen met en zonder GRD, hoewel dat zeker interessant zou kunnen zijn. Die vergelijking zou wellicht als resultaat opleveren dat bij het ontbreken van GRD's andere bestuursconstructies (overheidsstichtingen, subsidies) gelijksoortige functies vervallen.

- e. In de enquête is aan alle diensten gevraagd naar het motief voor de organisatievorm gedeconcentreerde rijksdienst. Men kan de antwoorden tot de volgende categorieën reduceren, waarbij het aantal malen is vermeld dat deze of gelijksoortige motieven zijn genoemd:

- vervulling van de "oog-en-oor"-functie ten behoeve van het departement (19x)
- onafhankelijkheid (7x)
- doelmatigheidsoverwegingen in verband met spreiding van beleidsobjecten (49x)
- noodzaak om dicht bij de burger te staan
- technisch-organisatorische argumenten (specialisatie) (50x)
- uniformiteit. (36x)

De eerste vier motieven zijn geformuleerd vanuit een alternatieve positie ten departemente, de laatste twee afgezet tegen een eventuele positie bij andere dan rijksinstellingen (in het bijzonder bij provincies en gemeenten).

Ad 2. Ambtelijke zelfstandigheid van diensten

In hoeverre GRD's zelfstandiger zijn dan vanuit een centraal punt opererende diensten is niet vast te stellen zonder vergelijkende studie. Op voorhand lijkt het echter waarschijnlijk dat de aanwezigheid van een afzonderlijke dienst, die min of meer los van het beleid opereert meer relevant is voor dit aspect dan de al dan niet gedeconcentreerde organisatievorm.

Voor de mate van zelfstandigheid kan aan het inventarisatiemateriaal een aantal indicatoren worden ontleend:

- a. Het werken via een eigen hoofdvestiging, dat wil zeggen de informatie van en naar het departement (de beleidsafdelingen) loopt via een centrale beleidseenheid waarmee de gedeconcentreerde units zijn verbonden. Vaak zijn ook de beheersfuncties voor de GRD in die centrale eenheid gevestigd. Hierdoor ontstaat een organisatorische samenhang en een zeker "esprit de corps" binnen een dienst veeleer dan met de beleidsafdelingen. 45 van de 69 diensten hebben zo'n eigen hoofdvestiging.
- b. De omstandigheid dat een dienst ten opzichte van zijn omgeving en van het departement beschikt over vrijwel unieke specialistische kennis vergroot zijn potentiële zelfstandigheid. Die omstandigheid wordt op basis van de vragenlijst in 20 van de 69 diensten geacht aanwezig te zijn. V&W heeft relatief de meeste voorbeelden in huis.
- c. In de vragenlijst is gevraagd naar de aanwezigheid van een eigen budget voor GRD's. In 21 van de 69 gevallen werd hier positief geantwoord.
- d. Het beschikken over eigen inkomsten is een volgende factor, die diensten relatief onafhankelijk maakt van de departementale thuisbasis. 27 diensten gaven op enigerlei inkomsten te ontvangen. Veel diensten lieten dit gegeven oningevuld.

Van belang wordt deze indicator echter pas bij een substantieel dekkingspercentage. Bij 12 diensten was dat hoger dan 50%.

- e. Ten slotte draagt de beschikking over speciale eigen bevoegdheden van gedeconcentreerde ambtenaren uiteraard bij aan hun zelfstandigheid. Hierbij kan gedacht worden aan directe bestuursbevoegdheden (het zelfstandig afgeven van beschikkingen of aangaan van verplichtingen), aan indirecte bestuursbevoegdheden (bijvoorbeeld de bevoegdheid om ongevraagd advies uit te brengen of in beroep te gaan bij de Kroon) of politiebevoegdheden (opsporing). 43 diensten scoorden ten aanzien van een of meer van deze bevoegdheden positief. Vaak net even andere diensten dan degene die aan de kenmerken a t/m d voldeden (veelal puur uitvoerende diensten).

Al met al kan een combinatiescore worden bepaald op grond van sommatie van alle vijf bovengenoemde kenmerken, waarvan bij wijze van voorbeeld en met alle voorbehoud alleen de extremen genoemd zullen worden. Bijna alle diensten doen ten aanzien van een of meer indicatoren van zelfstandigheid mee.

De kopgroep zou onder andere gevormd worden door Dienst der Domeinen, de Maritieme Districten van Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Middelen, de Inspecties van de Volksgezondheid en de Dienst voor het Kadaster en Openbare Registers.

Aan het andere einde van de schaal vinden we diensten zoals Dienst voor Natuur, Milieu en Faunabeheer, dienst voor Openluchtrecreatie, Consulentschap voor Handel, Ambacht en Diensten, Bureaus Landelijk Contact en Rijksinspectie voor Openbaar Bibliotheekwerk.

Voorlopige conclusie: dit aspect vormt in verband met politieke en beheersmatige controle wel een aandachtspunt bij vrijwel alle diensten, maar lijkt op voorhand niet typisch verbonden te zijn aan deconcentratie.

Met de eerste vier indicatoren (a tot en met d) correleert het kenmerk "duidelijk afgebakende uitvoerende taken", zoals ook verwacht mag worden, dus ook met de combinatiescore.

Ad 3. Doelmatigheid

Als we als hypothese stellen dat er behoefte is aan het aanbrengen van samenhangen tussen diensten en afstemming en afbakening vooral wordt bemoeilijkt door de aanwezigheid van een groot aantal diensten met een zeer beperkte taakopdracht, kan het interessant zijn te weten dat 19 diensten (29%) opereren op een beleidsveld dat aanzienlijk beperkter is dan dat van een directoraat-generaal.

Een tweede opmerkelijk gegeven is het aantal diensten dat zeer kleine kantoren in de regio laat functioneren, dat wil zeggen met een bezetting van 6 of minder in de kleinste units.

Het gaat dan om 16 diensten (23%).

Van 17 diensten (voor de helft dezelfde) geldt bovendien dat de opgegeven personeelscapaciteit ten behoeve van indirecte ondersteunende taken 25% of meer bedroeg (in 6 gevallen zelfs > 50%).

Aan de diensten is ook gevraagd aan te kruisen op welke beleidsterreinen zij zich in hoofdzaak bewegen.

Het is uit oogpunt van coördinatie en afstemming interessant om te zien welke terreinen het meest worden bestreken door GRD-activiteiten.

Het meest frequent werden aangekruist:

- voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid (49x)
- gezondheidszorg en -bescherming (43x)
- recht (43x)
- produktie, consumptie en handel (34x)
- informatievoorziening als ondersteuning voor het overheidsbeleid (29x)

Minder vaak was dat het geval met onderwerpen zoals ruimtelijke ordening (21x), infrastructuur en waterstaat (14x), milieuhygiëne en natuurbehoud (11x) en "verplaatsing van personen, goederen en berichten" (14x), onderwerpen waarvan sommige lezers wellicht een hogere frequentie zouden verwachten.

Indien we deze beleidsterreinen verder uitsplitsen naar "beleidsobject" komen de volgende pieken (> 9 x voorkomend) naar voren:

- 15 x rechtshandhaving gericht op personen
- 15 x rechtshandhaving gericht op bedrijven
- 13 x voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid gericht op personen
- 9 x voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid gericht op overheidsinstellingen
- 10 x informatievoorziening gericht op bedrijven
- 9 x gezondheidszorg en bescherming gericht op bedrijven
- 9 x verdeling van inkomen en vermogen (inclusief belasting) gericht op bedrijven
- 9 x produktie, consumptie en handel gericht op personen
- 9 x produktie, consumptie en handel gericht op bedrijven.

Zonder alleen hieruit tot plaatselijke "overbevissing" te kunnen concluderen, lijken dit op z'n minst onderwerpen van bijzondere aandacht voor verdere studie in verband met eventuele coördinatie en afbakeningsproblemen.

Ad 4. Instellingsgrondslag

In de enquête is gevraagd naar de instellingsgrondslag. Het resultaat is als volgt, indien gecombineerd met periode van ontstaan van de GRD.

Instellingsgrondslag	Wet	KB/AMvB	Ministeriële beschikking	Overig/ onbekend
Periode van oprichting				
vóór 1900	13	8	4	1
1901 - 1940	2	5	1	2
1941 - 1950	2	2	3	6
1951 - 1970	1	4	5	6
ná 1971	-	1	2	1
	18	20	15	16

Opmerkelijk is het nog onverwacht hoge aantal diensten dat bij Wet is ingesteld. Daarbij kan vrijwel geen verschillend patroon per departement (wetsfamilie) worden gevonden. Wel is het opvallend dat de grondslag in de loop van de tijd steeds minder formeel lijkt te worden.

Invoering van het voorstel uit het voorlopig decentralisatieplan c.q. het advies van het Rbb zou dus een werkelijke inbreuk op de heersende trend in de bestuurspraktijk betekenen.

Ad 5. Rayonnering

Ten aanzien van de rayonindeling van gedeconcentreerde rijksdiensten is al uit paragraaf 3.3 gebleken dat 41 diensten een eigen criterium van indeling hanteren.

Op zichzelf behoeft dat nog niet bezwaarlijk te zijn, zeker niet zolang de betrokken diensten niet erg veel met elkaar te maken (behoeven te) hebben, al mogen we ons in gemoede afvragen hoe de commissarissen van de Koningin inhoud kunnen geven aan hun ambtsinstructie, die een coördinerende rol ten aanzien van "in hun ambtsgebied werkzame" DGR's voorschrijft.

Zinniger lijkt het om even stil te staan bij de rayonindelingen van bepaalde soorten diensten.

In de eerste plaats hebben toch nog 8 van die 41 diensten intensief met lagere overheden (in hun publiekrechtelijke hoedanigheid) te maken, zij het meestal met de gemeentelijke bestuurslaag. 4 daarvan hebben een zo groot aantal eenheden dat afstemming op de samenwerkingsgebieden van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van toepassing kan zijn op grond van artikel 4a van die Wet (Onderwijsinspectie, Rijkspolitie, Arbeidsvoorziening, Openbaar Ministerie).

Als we het aantal diensten met opsporingstaken bezien, die in ieder geval via het OM in een zekere onderlinge betrekking verkeren, valt op dat hierbij de meest uiteenlopende rayonindelingen worden gehanteerd, variërend van 3 tot 24 units, waarbij de gemeentepolitie dus nog buiten beschouwing blijft. Een verklaring is wellicht dat deze diensten nog meer taken dan opsporing te vervullen hebben. Bijvoorbeeld voor de Economische Controle Dienst is dat de vraag, terwijl men daar het land in gelijke districten heeft verdeeld op basis van werklust. Iets dergelijks geldt voor de Algemene Inspectiedienst van L&V (3 dienstonderdelen). Dit verschijnsel zal wellicht bij de heroverweging opsporingsdiensten nog wel aan de orde komen.

Ten slotte kan het aantal dienstonderdelen (districten) per GRD worden afgezet tegen de beleidsobjecten van de diensten. Daarbij valt op dat er niet echt grote verschillen optreden of men nu personen, bedrijven, bestuurseenheden of andere overheidsinstellingen tot object heeft.

Alleen bij "fysieke objecten" is er een lichte tendens om wat minder, grotere ambtsgebieden te hanteren, maar overigens komt de mediaan van de verdeling steeds ongeveer in de buurt van 10 eenheden terecht. Zou hierbij toch een zekere traditie om zo'n beetje aan te sluiten bij onze provinciale indeling en zo min mogelijk provincies daarbij te kort te doen een rol spelen? De Rijksnijverheidsdienst lijkt daarvan een voorbeeld.

Ad 6. Uiterste begrenzungen privatiseren, decentraliseren en dereguleren

In overeenstemming met de grote operaties wordt in de evaluatiefase, respectievelijk bij de varianten 1, 2 en 3 gevraagd naar de effecten van deregulering, privatisering en decentralisatie.

Vooruitlopend op de uitwerking (of ontheffing) van de genoemde varianten per dienst kan op voorhand een abstracte karakterisering van de gedeconcentreerde diensten met het oog op de discussies over deregulering, privatisering en decentralisatie worden gegeven.

Hiermee zou tegelijkertijd de buitenste begrenzing van de populatie van diensten die voor deze discussie in aanmerking komen, gegeven zijn.

- (De)regulering heeft effecten op de omvang en organisatie van een GRD voor zover deze betrekking heeft op de taken van een dienst. Dat betekent dat - maximaal - alle diensten die in belangrijke mate te maken hebben met regels (of procedures) in principe hiervoor in aanmerking kunnen komen. Dit kan het geval zijn doordat een dienst belast wordt met het handhaven van regels, het uitvoeren ervan via bepaalde min of meer uitgewerkte procedures etc.
Bij nadere beschouwing blijkt deze omschrijving op verreweg de meeste GRD's van toepassing te zijn (+ 90%).
De meeste Defensiediensten, de Rijks Geologische Dienst en de Rijksnijverheidsdienst, de Weerdienst van het KNMI, de Rijksgeneeskundige Dienst en de Dienst der Domeinen zijn nog de minst door regels gedomineerde diensten.
- Ten aanzien van privatisering lijkt allereerst van belang het hierboven ad 3 genoemde gegeven dat + 60% van de taken kan worden beschouwd als uitvoering van vrij goed af te bakenen activiteiten.
Dit is ook relevant als men denkt aan medebewind of verzelfstandiging. Bij circa 25% van de taken (= 28% van bovenstaande 60%) is er een aanbiedersmarkt beschikbaar of redelijkerwijs te formeren door uitbreiding van de activiteiten van bestaande particuliere instellingen.
Denk aan accountants, beheerders van onroerend goed, ingenieursbureaus, organisatie- of andere technische adviesbureaus en artsen etc. Ook dan kunnen zich echter uiteraard nog wezenlijke belemmeringen voor privatisering voordoen, maar het gaat nu slechts om een globaal beeld van de aard van de gedeconcentreerde situatie.
- Bij decentralisatie onderscheiden we tweeërlei mogelijkheden, te weten overdragen c.q. overlaten van taken aan gemeenten en/of provincies, dan wel het terugdringen van de huidige rijksbemoeienis bij taken die de lagere overheden al onder hun hoede hebben.
Wat het laatste betreft, kunnen wij het ons gemakkelijk maken door te verwijzen naar het Rbb-rapport "Rijksheren in de regio" (zie hiervoor pagina 36).
Daarin staat een twintigtal diensten opgesomd, dat intensieve relaties met provincies en gemeenten onderhouden, waarbij in beginsel over vermindering van die intensiteit te denken valt (wenselijkheid is een andere zaak).
Als het gaat om diensten waarvan taken zich al dan niet lenen voor overdracht aan lagere overheden is afbakening moeilijker.
Wel mag de veronderstelling realistisch geacht worden, dat voornamelijk die taken zich lenen voor een nadere beschouwing over de mogelijkheden van overdracht die aansluiten bij het huidige takenpakket van lagere overheden (openbare orde en veiligheid, onderwijs, zorg voor de fysieke inrichting van het land, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, welzijn en volksgezondheid, voorwaardenscheppend beleid voor de economie en sociale zekerheid). Al met al vallen dan nog circa 30 diensten (45%) af, die onvoldoende zouden passen binnen het huidige gezichtsveld van lagere overheden.

Hoezeer men uit deze benaderingen het idee kan overhouden dat privatisering of decentralisatie slechts voor een deel van de diensten ter sprake kunnen komen (en voor minder dan 10% van de diensten allebei), de indicatoren die hierbij worden gehanteerd zijn zo grof en weinig beleidsmatig gekleurd dat een veel nauwkeuriger beeld van de mogelijkheden kan ontstaan na kennisneming van hoofdstuk 4. Om te beginnen via de verleende ontheffingen en vervolgens door een totaaloverzicht van de uitgewerkte varianten.

Een bevinding die niet in bovenstaande opsomming past maar toch vermeldenswaardig is, betreft de problemen die de werkgroep heeft ontmoet bij het vergaren van gegevens over de kostenstructuur van gedeconcentreerde diensten, zeker indien deze wordt gerelateerd aan afzonderlijke taken. Bij te veel diensten was dit eenvoudig onmogelijk te leveren binnen redelijke termijn en inspanningen.

Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit bij centrale departementsonderdelen beter kan, dus het zou te ver voeren hier een specifiek kenmerk van gedeconcentreerde diensten in te zien.

4. VARIANTONTWIKKELING

4.1 Inleiding

De varianten die de diensten en departementen hebben ontwikkeld, moeten indicaties geven voor mogelijke verbeteringen in de bestaande gedeconcentreerde situatie en de besparingen die daarmee kunnen worden bereikt. In beginsel dienden voor alle diensten per hoofdtak alle in hoofdstuk 2, paragraaf 3 genoemde varianten te worden uitgewerkt. Langs deze weg diende inzicht te worden gegeven in de taakuitvoering van de gedeconcentreerde diensten tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 1, paragraaf 3 genoemde fundamentele vraagstellingen van dit onderzoek: de relevantie van de taak, de rechtvaardigheid van de gedeconcentreerde taakuitvoering en de efficiency van de organisatie, teneinde op grond daarvan aanbevelingen te kunnen doen over verbeteringen in de huidige situatie.

De diensten/departementen konden ontheffing krijgen van uitwerking, wanneer op voorhand kon worden aangegeven dat ten aanzien van bepaalde taken één of meer varianten volstrekt irrelevant zijn. Over de ontheffingsverzoeken is beslist in overleg tussen secretariaat van de werkgroep en het betrokken departement. In de gevallen dat geen overeenstemming kon worden bereikt, heeft de voorzitter beslist.

Tevens was er een mogelijkheid om naar andere ontwikkelingen te verwijzen, wanneer reeds uitwerking is gegeven aan een bepaalde variant.

Bij de behandeling van varianten heeft de werkgroep zich beperkt tot de vraag of aan de opdracht is voldaan. De beantwoording van deze vraag is geschied in onderling overleg tussen het betrokken departement en het secretariaat. In de gevallen dat geen overeenstemming is bereikt, is dit tot uitdrukking gebracht door opneming van het oordeel van het secretariaat en een naschrift van het betrokken departement. De werkgroep is verantwoordelijk voor de gevolgde procedure en daarmee impliciet voor de uitkomsten van de toetsing, wanneer overeenstemming is bereikt.

4.2. Leeswijzer

De departementen/diensten hebben bij de uitwerking van de varianten gebruik kunnen maken van het in hoofdstuk 2, paragraaf 3.1 bedoelde werkboek. De door de departementen aangeleverde varianten zijn integraal opgenomen in bijlage 1 t/m 66 bij dit rapport.

Paragraaf 4 van dit hoofdstuk bevat een verkorte weergave van de variantontwikkeling van de individuele diensten, met per dienst de bevindingen van de werkgroep, in de vorm van een toetsing door de werkgroep van de varianten aan de onderzoeksopdracht. Per departement zijn de punten voor nader onderzoek samengevat.

Het toetsingskader dat de werkgroep hierbij heeft gehanteerd wordt aangegeven in paragraaf 3. Dit is een verkorte weergave van de overwegingen die in het werkboek bij de varianten zijn gegeven.

4.3 Toetsingskader

Bij de beoordeling of bij de uitwerking van de varianten aan de opdracht is voldaan, is gelet op twee aspecten, namelijk:

1. zijn de varianten correct uitgewerkt
2. is per variant voor de meest zinvolle bestuurlijke oplossing gekozen?

ad 1. Elke variant dient een beschrijving te zijn van de situatie die ontstaat, als die variant ook daadwerkelijk zou zijn ingevoerd. Bij de beschrijving van zo'n eindsituatie zullen ook de (bestuurlijke) problemen moeten worden aangegeven, die zich voordoen. Hierbij is het meest wezenlijke dat ook vooral wordt aangegeven hoe deze al dan niet bestuurlijke problemen kunnen worden ondervangen. Aspecten die aan de orde kunnen komen (in verschillende mate) zijn onder meer: bevoegdhedenverdeling, bestuurlijke relatie met het moederdepartement, personele en financiële consequenties en effecten op de taakuitvoering.

ad 2. De overwegingen die bij de invulling van de varianten een rol kunnen spelen, zijn in het werkboek gegeven.

De overwegingen van het werkboek zijn verschillend van karakter: sommige impliceren twijfel aan de onvermijdbaarheid van de huidige organisatievorm in het algemeen; andere suggereren dat een bepaalde variant in het bijzonder aangewezen is door hiervoor argumenten aan te dragen.

Soms zijn contra-indicaties voor een dergelijke variant gelijk aan het spiegelbeeld van deze argumenten, zodat er een grijs middengebiet overblijft, waarin voor- en nadelen door een politieke afweging moeten worden gewaardeerd. Maar ook kunnen er dan nog aparte randvoorwaarden zijn, die vervuld moeten worden om de desbetreffende variant uitvoerbaar te maken.

Hieronder worden de overwegingen voor de uitwerking per variant, gerangschikt naar de drie fundamentele vraagstellingen van dit onderzoek, in het kort weergegeven.

a. Taakevaluatie

1. Opheffing van een taak

Taken of onderdelen daarvan zijn niet meer nodig vanwege bijvoorbeeld maatschappelijke of technologische ontwikkelingen.

Als een aanleiding voor taakvermindering kunnen gelden de mogelijkheden om in het licht van de inzichten van de Commissie Geelhoed vereenvoudiging of vermindering van de taken van de gedeconcentreerde dienst aan te brengen (deregulering). Bijvoorbeeld door de voorkeur te geven aan ordenende, boven besturende of toezichthoudende regelgeving.

Het gaat hier om de organisatorische consequenties die een eventuele taakbeëindiging of -vermindering voor de organisatie met zich meebrengt in de sfeer van opheffing van functies of organisatie-onderdelen. Bij de mogelijke overwegingen voor het onderbouwen of verwerpen van deze variant, zal vooral gekeken moeten worden naar de opportuniteit van de taak en de toetsingspunten van de Commissie Geelhoed. Een indicatie voor deze variant is bijvoorbeeld dat moeilijk is aan te geven wie prijs stelt op de geleverde prestaties: de beoogde afnemers zijn nauwelijks te identificeren of kunnen nauwelijks invloed uitoefenen op de aard en de omvang van de geleverde prestatie. De dienst bepaalt in feite zelf wat en hoeveel wordt voortgebracht. In het verlengde hiervan komt een taak voor herbezinning in aanmerking, als deze negatieve neveneffecten heeft op andere overheidsdoelstellingen.

Verder kan gedacht worden aan een taak van tijdelijke aard, wanneer de impuls die daarmee is gegeven, de beoogde uitwerking heeft dan wel de situatie waarop zij is gericht zich niet meer voordoet. Hoge beleidslasten en een geringe effectiviteit van het beleid, grote maatschappelijke weerstanden tegen het beleid zijn eveneens belangrijke overwegingen voor opheffing of aanpassing van de taak. Indicaties daarvoor zijn hoge externe beleidslasten bij burgers en bedrijven, veel beroepsprocedures en belasting van het gerechtelijk apparaat. Contra-indicaties voor deze overwegingen kunnen als het ware aan het spiegelbeeld van deze overwegingen worden ontleend.

Behalve tot beëindiging kan een herbezinning op de taak ook leiden tot aanpassing, die de taak meer dan thans geschikt kan maken voor een van de andere varianten.

Voorbeelden van taakbeëindiging zijn zeer schaars. (Landelijk project bedrijfsvoorlichting, bevolkingsonderzoek t.b.c., filmkeuring volwassenen?) Van taak-aanpassing zijn er meer voorbeelden.

2. Afstoten, uitbesteden

De taak wordt geheel overgelaten aan de particuliere sector; ofwel de "productie" van de taak wordt uitbesteed, terwijl de planning (en doorgaans ook de financiering) in handen van de overheid blijft. Deze variant komt in aanmerking wanneer de oorspronkelijke motieven voor overheidsbemoeienis als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van de maatschappelijke behoeften en op het terrein van de beschikbare kennis en technologie, niet meer gelden en er bovendien instanties in de particuliere sector zijn, die de taak over kunnen nemen. Hiervan kan sprake zijn indien de taakuitvoering niet voortdurend in samenwerking met het departementale beleid staat.

Voordelen zijn dat er geen apart overheidsapparaat meer nodig is; voor zover van toepassing kunnen ook de allocatiemogelijkheden van het marktmechanisme naast of in plaats van die van het budgetmechanisme worden gesteld. Bovendien sluit "privatisering" aan op een zekere voorkeur in ons land voor taakbehar-ting door particuliere organisaties.

Nadelen kunnen zijn, dat de publieke belangenafweging door particuliere orga-nisaties niet is verzekerd, en dat de toekenning van taken vrijwel altijd een selectieve behandeling van bepaalde organisaties ten opzichte van andere impli-ceert. Meer algemeen is een contra-indicatie de eventuele onmisbaarheid van overheidsgezag bij de taakuitoefening.

Door taakaanpassing, waarbij bijvoorbeeld minder hoge eisen worden gesteld, kan de situatie echter veranderen.

Voorbeelden van deze variant zijn wellicht: bewegwijzering door de ANWB, onderwijs door schoolbesturen en het loodswezen.

3. Overdragen/overlaten aan lagere overheden

Taken en bevoegdheden worden overgedragen/overgelaten aan lagere overheden. Dit kan door de verantwoordelijkheid (en financiën) voor de taakuitvoering bij de lagere overheden te leggen. Daarnaast moet in dat kader aandacht geschonken worden aan vermindering van beïnvloeding van lagere overheden door gedeconcen-treerde rijksdiensten. Gedacht kan worden aan vervanging van sturende regel-geving door ordenende, of meer algemeen aan andere middelen om de gewenste beleidsafstemming te bereiken.

Bij deze variant dient te worden nagegaan in hoeverre de desbetreffende taak werkelijk een nationale taak moet zijn. Overwegingen hierbij kunnen zijn rechts-eenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. In zijn algemeenheid is de vraag: in hoeverre beoogt een taak plaatselijk uiteenlopende invulling afhankelijk van plaatselijke inzichten en behoeften.

Een indicatie voor deze variant is de samenhang met het beleid van lagere over-heden en mogelijke duplicering van taakuitvoering. In dat verband is het onder meer de vraag of de inzichten en belangen van Rijk en lagere overheden of tussen lagere overheden onderling strijdig zijn. Vertraging in het besluit-vormingsproces en daarmee gepaard gaande hoge beleidslasten en een geringe toegevoegde waarde van de dienst maken een herbezinning op intermediaire taken wenselijk. Daarbij dient men zich af te vragen of het beïnvloeden van lagere overheden nog wel even nodig is als voorheen.

Voordelen van deze variant zijn het ontlasten van het rijksapparaat, de korte democratische controlelijnen en de afweging van belangen al naar gelang de plaatselijke behoeften. Nadelen zijn de soms ontoereikende schaal, ongewenste verschillen in beleidsresultaten en een zekere versnippering van know-how.

Contra-indicaties kunnen zijn een vergaande mate van specialisatie van de uit-voering en de kosten, waardoor de lagere overheid niet in staat is de taak in de organisatie in te passen. Een aangepaste taakopvatting, die minder specia-listische kennis vergt, kan dergelijke bezwaren misschien wegnemen. Ook bij reeds bestaande (medebewinds)taken van lagere overheden kan worden besloten dat de bemoeienis van het Rijk (ten dele) achterwege kan blijven, waardoor materieel hetzelfde effect ontstaat.

b. Alternatieven voor de gedeconcentreerde organisatie

4. Verzelfstandiging/functionele decentralisatie

Taken worden overgedragen aan verzelfstandigde organisaties, die zodanige banden met de overheid onderhouden, dat een bepaalde taakvervulling wordt verzekerd.

Deze variant is vooral geschikt voor taken waarbij de meest belanghebbenden georganiseerd zijn (respectievelijk als groepering aanwijsbaar), bijvoorbeeld de sociale partners bij de uitvoering van sociale zekerheidsregelingen. Gedacht kan worden aan taken, waarvan de uitvoering op zichzelf niet gebonden zijn aan overheidsgezag. De taken moeten duidelijk zijn omschreven en met een grote mate van zelfstandigheid kunnen worden uitgevoerd: daarvoor zijn duidelijke voorwaarden en normen nodig. Een indicatie voor deze variant is tevens de afhankelijkheid van deskundigheid van het "cliëntsysteem". Voorts dient eventuele terughoudendheid van de doelgroep ten aanzien van overheidsinmenging in de overweging te worden betrokken, met name ten aanzien van taken in de orderende en stimulerende sfeer. De winst van dergelijke constructies kan vooral gelegen zijn in minder communicatielasten met het departement door grotere zelfstandigheid en de mogelijkheid sneller in de spelen op de ontwikkelingen in het cliëntsysteem. Daarin is tevens de beperking van deze variant gelegen. De wisselwerking van beleid en uitvoering mag niet te groot zijn. Sterk conflicterende belangen in het cliëntsysteem of met derden vormen daarnaast een contra-indicatie voor deze variant. Taakaanpassing kan er wellicht toe leiden, dat deze variant alsnog in het vizier komt. De voordelen zijn groter, indien kan worden aangesloten bij reeds bestaande instellingen.

5. Medebewind

Taken worden zodanig omschreven aan lagere overheden opgedragen, dat een bepaalde taakvervulling wordt verzekerd. Van een lagere overheid kan een goede toegang tot de burgers (en omgekeerd) verwacht worden en ook kunnen daar samenhangen worden aangebracht met andere taken.

Het organisatorische voordeel is, dat hierbij in ieder geval kan worden aangesloten bij reeds bestaande instellingen (gemeenten of provincies). Dit voordeel neemt nog toe indien de taak aansluit bij reeds door lagere overheden verrichte taken en eenvoudig aangehaakt kan worden aan de bestaande organisatie. Kennis van de lokale en regionale situatie over een breed terrein kan een belangrijk voordeel zijn van taakuitvoering door de lagere overheden. Deze overheden hebben echter een eigen besluitvorming en eigen inzichten die kunnen botsen met die van het Rijk.

Daartegenover staat dat de democratische controle op de wijze van taakvervulling vergemakkelijkt wordt.

Daarom moet ook bij deze variant de eis gesteld worden, dat de desbetreffende taak betrekkelijk los van de voortschrijdende beleidsontwikkeling ten departemente kan worden uitgevoerd. Ook is het een contra-indicatie voor deze variant, als de burgers en besturen op een lager niveau door tegengestelde belangen de gewenste taakuitvoering zouden belemmeren. Verder moet de lagere overheid over voldoende deskundigheid kunnen beschikken dan wel deze snel kunnen opbouwen. Ook hier kunnen de mogelijkheden worden vergroot door aanpassing in de taakuitvoering.

Voorbeelden van deze variant zijn inspectie bejaardenoorden door de provincie, bevolkingsadministratie door de gemeente, uitvoering algemene bijstandswet.

6. Concentratie

Vervulling van de taak of onderdelen daarvan wordt door het moederdepartement overgenomen.

De mogelijkheden van deze variant hangen af van de mate waarin een geringe afstand tot het beleidsobject essentieel is voor de taakuitoefening en deze afstand niet met moderne communicatiemiddelen overbrugd kan worden.

Een grote afstand tot het regionale en lokale gebeuren is onder meer mogelijk wanneer de "oog-en-oor"-functie minder relevant wordt, bijvoorbeeld omdat cliëntgroepen en dienstorganisaties zich rechtstreeks tot het hoofdkantoor wenden.

Daarnaast moet in dit verband bezien worden of de benodigde informatie over lokale omstandigheden niet op andere wijze verzameld kan worden, bijvoorbeeld via open bronnen, externe adviesorganen, directe rapportages van de doelgroepen etc. Een indicatie hiervoor is een toenemende concentratie en centralisatie van doelgroepen: onderhandelingen kunnen rechtstreeks plaatsvinden met koepelorganisaties of belangenvertegenwoordigers. Automatisering, hoogwaardige technologie en communicatiemogelijkheden kunnen eveneens een (meer) centrale benadering van het veld mogelijk maken. Een indicatie voor deze variant kan ook zijn, dat de individuele beslissingen van de dienst toch in Den Haag genomen of bekrachtigd moeten worden, zodat de dienst in de praktijk als extra schakel in de besluitvorming werkt. Het voordeel is, dat een duur gedeconcentreerd apparaat niet meer nodig is en dat de lijnen korter worden. De schaalvergroting die het gevolg is, kan positieve effecten hebben, maar aan de andere kant wordt het contact met de cliëntenkring minder en neemt de kennis van lokale omstandigheden af.

Taakaanpassing kan echter met zich meebrengen dat een "afstandelijker" benadering mogelijk is, waardoor deze variant weer in beeld komt. Voorbeelden van geconcentreerde taakuitoefening zijn uitvoering van de individuele huursubsidie, de contacten van de directie Coördinatie Minderhedenbeleid met het "veld", de Rijksdienst Monumentenzorg, de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek.

c. Efficiency-verbetering

7. Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

Stroomlijning van de taakuitvoering kan bereikt worden door samenvoegen van diensten, betere rayonindeling, verbetering van de interdepartementale coördinatie en besluitvorming. Expliciet dient aandacht te worden besteed aan mogelijkheden om aan te sluiten bij de grenzen van de bestuurlijke organisatie: de provinciegrenzen en de indelingen van (op grond van de WGR aan te wijzen) intergemeentelijke samenwerkingsgebieden. Aanpassing van rayonnering is in het bijzonder aangewezen als de taakbehartiging van diensten een belang van lagere overheden raakt. In dit verband moet tevens bezien worden of doublures in de taakuitvoering kunnen worden vermeden.

Samenvoeging van diensten en afstemming van werkzaamheden vormen een belangrijke optie in het geval dat verschillende diensten of lagere overheden vergelijkbare taken in hetzelfde beleidsterrein hebben. Voordelen kunnen worden behaald door bundeling van deskundigheid en technologie en vermijden van doublures. Een indicatie voor nauwe samenwerking of zelfs samenvoeging is tevens de gerichtheid op dezelfde beleidsobjecten, wanneer nauwe coördinatie van activiteiten kan leiden tot vermindering van externe (voor de betrokkenen in het veld, bijvoorbeeld bedrijven) en interne beleidskosten. Daarnaast kan ook gedacht worden aan vermindering van overheadkosten door gemeenschappelijk gebruik van ondersteunende functies en gemeenschappelijke huisvesting.

8. Interne efficiency

Hier wordt de interne doelmatigheid van de organisatie bedoeld. Bezien moet worden in hoeverre een bepaalde taak met minder middelen kan worden uitgevoerd. Een objectief oordeel over doelmatigheid kan bij de overheid niet eenvoudig worden gegeven. Immers, de vraag of een bepaalde prestatie goedkoper kan worden geleverd, kan niet gemakkelijk worden beantwoord, omdat de opbrengsten of een vermindering daarvan moeilijk is te waarderen (meestal niet in geld uit te drukken) en omdat over het algemeen een prijssignaal vanuit de markt ontbreekt. Met inachtneming van deze beperkingen moet hier gezocht worden naar indicaties waaruit zou kunnen blijken dat doelmatigheidsvergroting mogelijk is. Enkele richtlijnen waarin gezocht kan worden: verbeterde kostenbeheersing (bijvoorbeeld budgettering), de verhouding directe/indirecte kosten.

4.4 Variantuitwerkingen

4.4.1 Inleiding op de presentatie van de variantuitwerkingen

In deze paragraaf worden de gedeconcentreerde rijksdiensten per departement behandeld.

Per dienst wordt de volgende indeling aangehouden.

Onder A een feitelijke beschrijving van:

- de hoofdtaken (A1)
- de verleende ontheffingen (A2)
- de door de departementen ontwikkelde varianten (A3) (opgenomen in bijlage 1 t/m 66).

Onder B een toetsing van die varianten aan de opdracht, waarbij punten voor nader onderzoek zijn aangegeven en voor zover van toepassing een weerwoord van het betrokken departement (zie paragraaf 4.1).

Ten slotte wordt, voorafgaand aan de presentatie van de afzonderlijke diensten per departement, een samenvatting gegeven van de bij de toetsing geconstateerde punten voor nader onderzoek voor de diensten van het desbetreffende departement. Ook hier is apart aangegeven, wanneer geen overeenstemming is bereikt over deze bevindingen.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK

MINISTERIE VAN JUSTITIE

Nr. 1 Accountantsdienst

De varianten "afstoten/uitbesteden (2)", "concentratie (6)" en "verbetering intern functioneren (8)" verdienen nadere uitwerking. Aanbevolen wordt in eerste instantie variant 2 op onderdelen verder uit te werken. Voor het geval blijkt dat deze variant niet realiseerbaar is, wordt aanbevolen ook variant 6 nader uit te werken.

Ditzelfde geldt voor variant 8, waarvan door het ontbreken van gegevens op dit moment geen beoordeling is te geven.

Nr. 2/3 Het korps Rijkspolitie te land Het korps Rijkspolitie te water

Geen opmerkingen.

Nr. 4 Het Gevangeniswezen

Geen opmerkingen.

Nr. 5 De Reclasseringsraden

Geen opmerkingen.

Nr. 6 Het Openbaar Ministerie

Met betrekking tot de varianten 7 en 8, de "externe en interne efficiency" is verwezen naar het huidige onderzoek door het adviesbureau Berenschot.

In de uitwerking is een overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot dat onderzoek. Toegezegd is dat de resultaten van dit onderzoek aan de ambtelijke commissie heroverwegingen zullen worden toegezonden.

ACCOUNTANTSDIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Controle van de financiële verantwoordingen van het ministerie en de daaronder ressorterende diensten.
- b. Aanvullende controle op de jaarrekeningen van gesubsidieerde instellingen.
- c. Adviseren over de inrichting van de onderscheiden administraties.
- d. Het verrichten van bijzondere controles in opdracht van de minister, c.q. de secretaris-generaal.

A.2 Ontheffingen

Omdat het hier gaat om concrete en duidelijke accountancy-taken bij een departement, is ontheffing gegeven van de varianten 3, 4, 5 en 7 (respectievelijk overdracht lagere overheden, functionele decentralisatie, medebewind en externe efficiency). De overige varianten dienden te worden uitgewerkt.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 1)

1. Variant 1: Opheffen of aanpassen

Hier worden de formele redenen aangegeven van de noodzaak tot een accountantsfunctie. Dit berust op de wettelijke plicht om verantwoording af te leggen aan:

- de Algemene Rekenkamer
- de Centrale Accountantsdienst van Financiën
- de departementsleiding
- de Centrale Directie FEZ.

2. Variant 2: Afstoten/uitbesteden

Onder "uitbesteden" wordt in deze variant aangegeven wat de voordelen zijn van een interne accountantsdienst. Bovendien is aangegeven dat in het kader van de IBP ') een privatiseringsonderzoek gaat plaatsvinden naar alle departementale accountantsdiensten.

Onder "afstoten" wordt de mogelijkheid aangegeven om de aanvullende controle op de jaarrekeningen van gesubsidieerde instellingen (hoofdtak b) bij "public accountants" onder te brengen. Dit betreft 6 formatieplaatsen. De verwachting wordt geuit, dat de bij het departement bereikte besparingen teniet worden gedaan door de dan noodzakelijke externe uitgaven.

3. Variant 6: Concentratie

Hier is uitgewerkt, dat de gedeconcentreerde situatie om doelmatigheidsredenen is ingericht. Argument hierbij is de vaak meerdere weken durende onderzoeken waarbij, in de geconcentreerde situatie, ter plaatse moet worden overnacht.

4. Variant 8: Efficiency-verbetering

De mogelijkheid tot besparing op basis van efficiency-verbetering is uitgeput. Een groot deel van de taken is reeds geprivatiseerd, namelijk de controle bij de gesubsidieerde instellingen en inrichtingen. De omvang van het departement als totaal is vanaf 1972 toegenomen met 61,4%, van het ministerie met 27,6%, terwijl de Accountantsdienst in dezelfde periode is afgenomen met 6,8% tot een totaal van 55 formatieplaatsen. Op basis van niet nader gespecificeerde normen zou de accountantsdienst over een formatie van 63 plaatsen moeten beschikken. Door minder intensief te controleren, kon de dienst toch nog behoorlijk functioneren.

') Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering.

B. Toetsing

Variant 1; opheffen of aanpassen, is voldoende uitgewerkt. In variant 2 is bij het onderwerp "afstoten" niet uitgewerkt of privatisering van de "aanvullende controles" door externen goedkoper zou kunnen zijn. Onder "uitbesteden" is vooral het accent gelegd op de voordelen van een interne accountantsdienst, zonder daarbij in te gaan op welke wijze (een gedeelte van) de accountantsfunctie kan worden geprivatiseerd met behoud van de mogelijkheden van de voordelen van de interne accountantsdienst.

In de concentratievariant is niet aangegeven op welke wijzen de nadelen verbonden aan een geconcentreerde situatie, kunnen worden opgevangen. Ten slotte geeft de efficiency-variant geen duidelijkheid over de gehanteerde normen.

Als blijkt dat op basis van bepaalde normen, de dienst een omvang zou moeten hebben van 63 plaatsen, terwijl de dienst met 55 plaatsen, zij het met een minder intensieve controle, toch nog behoorlijk kan functioneren, dan is duidelijk dat de geldende normen strijdig zijn met de huidige efficiency en is het de vraag welke normen dan gehanteerd moeten worden.

Op grond van de variantenuitwerking is duidelijk dat opheffing of aanpassing van de taken moet worden uitgesloten.

Bij de uitwerking van variant 2 blijkt dat een groot gedeelte van de accountantsfunctie reeds uitbesteed is. Niet is gebleken dat een verdergaande uitbesteding van (een deel van) deze functie aan een particulier bureau onwenselijk is. Aanbevolen wordt om te onderzoeken of tenminste een deel van de accountantsfunctie uitbesteed kan worden. Hierbij dient als randvoorwaarde te worden opgenomen, dat de voor- en nadelen van uitbesteden afgewogen moeten worden tegen de voor- en nadelen van het uitvoeren in eigen beheer. Er zijn voldoende voorbeelden bekend in het bedrijfsleven, waaruit blijkt dat dit mogelijk is (zogenaamde "huisaccountant"), ook in de (semi-)overheidssfeer, bijvoorbeeld NS. Op basis van de huidige informatie lijken er geen termen aanwezig de uitbesteding bij de gesubsidieerde instellingen niet door te voeren in het eigen ambtelijke apparaat. Een verder onderzoek kan hierover uitsluitsel te geven.

Overigens zijn in het bedrijfsleven gevallen bekend, waarbij de interne accountantsdienst in zijn geheel werd overgedragen naar een privaat accountantsbureau, met handhaving van de voordelen die de interne accountantsfunctie bood. Dergelijke ervaringen dienen in een onderzoek betrokken te worden en afgezet tegen de overheidssituatie.

In de concentratievariant (6) is niet aangetoond, dat verspreid door het land wonende ambtenaren (kantoor aan huis) die verbonden zijn aan een geconcentreerd hoofdkantoor, op een slechtere wijze hun functie zouden uitoefenen. Indien privatisering niet wordt overwogen, verdient het aanbeveling deze variant nader uit te werken.

Ten aanzien van de interne efficiency (variant 8) kan geen uitspraak worden gedaan door het ontbreken van gegevens.

KORPS RIJKSPOLITIE TE LAND

KORPS RIJKSPOLITIE TE WATER

A. Beschrijving

A.1 Hoofdtaken

1. Handhaving.
2. Wetshandhaving.
3. Hulpverlening.

A.2 Ontheffingen

Deze beide gedeconcentreerde diensten zijn te zamen aan de orde gesteld. Duidelijk is dat de varianten 1 (opheffing), 2 (privatiseren), 4 (verzelfstandiging) en variant 6 (centralisatie) op de politie niet van toepassing zijn.

Gelet op de recente ontwikkelingen in de besluitvorming rond het ontwerp van een nieuwe Politiewet, kan op dit moment niet opportuun worden geacht de varianten 3 (decentralisatie), 5 (medebewind) en 8 (interne efficiency) uit te werken.

Met betrekking tot variant 7 (rayonnering) zal op enige termijn onderzocht moeten worden of en in hoeverre de territoriale indeling van het Korps Rijkspolitie te land kan aansluiten op de indeling in samenwerkingsgebieden zoals bedoeld in de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Gelet op de samenhang met de Basisregeling Potentiële Samenwerking, die Rijks- en Gemeentepolitie betreft, kan ook een aangegeven studie slechts zinvol worden aangevat indien zij ook de Gemeentepolitie omvat. Gezien de complexiteit van de materie is het uitwerken van plannen op dit punt op korte termijn ondenkbaar. Dit betekent dat hier geen varianten behoeften te worden uitgewerkt.

GEVANGENISWEZEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Beheer inrichting.
- b. Regiemvoering.
- c. Personeelsbeheer.
- d. Materieel- en financieel beheer.

A.2 Ontheffingen

Voor het Gevangeniswezen geldt, dat de varianten 2 (afstoten en uitbesteden), 3 (decentralisatie), 4 (verzelfstandiging), 5 (medebewind) en 7 (rayonnering) onuitvoerbaar worden geacht. Ook een verdergaande centralisatie van het Gevangeniswezen is niet denkbaar.

Voor het Gevangeniswezen zou deze heroverwegingsoperatie dus neerkomen op het ontwikkelen van bezuinigingsvoorstellen langs de weg van de varianten 1 en 8.

In dit verband geldt dat in de tweede heroverwegingsronde het Gevangeniswezen reeds aan een heroverweging is onderworpen (deelrapport 38 Heroverweging Strafrechtstoepassing).

In het regeerakkoord is besloten tot een integrale uitvoering van de -20%-variant. Het kabinet is daarop later onder de druk der omstandigheden gedeeltelijk teruggekomen.

De afgelopen jaren hebben de bewindspersonen een aantal malen met klem op de noodzaak tot capaciteitsuitbreiding gewezen.

Het opnieuw moeten uitwerken van bezuinigingsvarianten door de inrichtingen voor het Gevangeniswezen is in dit licht bezien niet als zinvol te beschouwen. Derhalve is verzocht voor het Gevangeniswezen ontheffing te verlenen van de varianten 1 tot en met 8.

Deze ontheffingen zijn verleend, er behoeften derhalve geen varianten te worden uitgewerkt.

RECLASSERINGSRADEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Coördinatie.
- b. Kwaliteitsbewaking/-toetsing.
- c. Advisering.
- d. Uitvoering van reclasseringstaken.

A.2 Ontheffingen

De politieke besluitvorming van de bewindspersonen van Justitie en de Tweede Kamer is erop gericht om per 1 januari 1986 de Reclasseringsraden op te heffen. De taken van de Reclasseringsraden zullen worden overgenomen door privaatrechtelijke organisaties (stichtingen), die niet kunnen worden beschouwd als gedeconcentreerde rijksdiensten. Ter uitvoering van een eerdere heroverwegingsronde worden deze taken derhalve geprivatiseerd. Ten opzichte van 1982 wordt in 1987 in dit reorganisatieproces een besparing van ruim 20% bereikt. Een en ander betekent dat de 2e fase van het Heroverwegingsproject Gedeconcentreerde Rijksdiensten, voor zover het de Reclasseringsraden betreft, inmiddels als achterhaald moet worden beschouwd.

Voor de 2e fase kunnen de reclasseringsraden van de lijst van gedeconcentreerde rijksdiensten worden afgevoerd.

OPENBAAR MINISTERIE (OM)

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Het handhaven van de wetten en het vervolgen van strafbare feiten.
- b. Het doen uitvoeren van alle strafvonnissen.

A.2 Ontheffingen

Voor het Openbaar Ministerie is voor de varianten 1 tot en met 6 ontheffing verzocht, gezien het bijzondere karakter van het OM. Deze aanvragen zijn als terecht beoordeeld en de ontheffingen zijn verleend. Eenzelfde argumentatie gaat op voor de rayonnering (variant 7). Voor verbetering van het doelmatig functioneren (variant 8) kon volstaan worden met een verwijzing naar een reeds in gang zijnd uitgebreid onderzoek door het organisatie-adviesbureau Berenschot.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 6)

In dit stadium moest worden volstaan met een verwijzing naar het in gang zijnde onderzoek door het organisatie-adviesbureau Berenschot. In de bijlagen (nummer 6) is een overzicht van de stand van zaken van het onderzoek per 1 december 1984.

B. Toetsing

Toegezegd is dat de resultaten van het onderzoek van Berenschot aan de ambtelijke commissie Herooverwegingen zullen worden toegezonden.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Nr. 7 Brandweerinspectie

In de uitwerking van de medebewindsvariant is de situatie als uitgangspunt genomen, dat gemeenten en brandweerregio's hun taken volledig kunnen uitvoeren. De provincie zorgt voor de nodige afstemming. Aanbevolen wordt bij de uitwerking van de medebewindsvariant (uitgaande van dezelfde uitgangspositie van volledige taakuitvoering), tevens aandacht te besteden aan een variant, waarin de overblijvende taken door het Rijk zelf worden uitgevoerd, maar nu afstandelijker. Tevens zou hierbij de mogelijkheid van uitbesteding van technische controletaken kunnen worden overwogen.

Nr. 8 Rijksgeneeskundige Dienst

Aanbevolen wordt de mogelijkheid van uitbesteding van bedrijfsgezondheidszorg (BGZ) door de afzonderlijke departementen nader te bezien, rekening houdend met een mogelijke (stimulering van de) capaciteitsuitbreiding op de "BGZ-markt". Op dit moment wordt een reorganisatieonderzoek verricht (onder meer naar de mogelijkheden van regionalisering). Hoewel er begrip voor is dat niet te zeer op de resultaten vooruit kan worden gelopen, lijkt het mogelijk meer gegevens te verstrekken. Verzocht wordt dit alsnog te doen ter uitwerking van de interne en externe efficiency-varianten en daarbij inzicht te geven in de financiële en personele consequenties.

DISTRICTSINSPECTIES VOOR HET BRANDWEERWEZEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Uitdragen van het rijksbeleid naar de, op het gebied van de brandweertzorg, autonome lagere overheid.
Daarvoor staan de instrumenten: stimuleren, coördineren en adviseren ter beschikking.

Het stimuleren behelst onder meer het opwekken tot aanpassen en vernieuwen van organisatievormen, zodat deze voldoen aan de eisen van de tijd (tot stand brengen van regionale samenwerking, opvatten nieuwe taken op het gebied van hulpverlening en rampbestrijding).

Het coördineren houdt onder meer in het onderling afstemmen van autonoom gemeentelijk brandweerbeleid en de uitvoering daarvan. Hiertoe worden onder meer gerekend standaardisatie van materieel, organisatievormen, sterkte, uitrusting, rechtspositie, preventiezorg.

Het adviseren omvat het zowel bestuurlijk, organisatorisch als technisch ondersteunen van de lagere overheid (vanuit een hoge graad van deskundigheid) en het technisch/organisatorisch ondersteunen van rijksinstellingen en particulieren (waaronder deskundige inbreng op operationeel gebied ter ondersteuning van gemeenten en provincies).

- b. Het terugkoppelen naar het centrale niveau (Ministerie) van wensen en meningen vanuit het veld en het aandragen van beleidsimpulsen ten behoeve van de ontwikkeling van nieuw beleid.
Het rapporteren over de acceptatie van het landelijke beleid en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingen.
- c. Het toetsen van regels ten aanzien van deugdelijkheid, veiligheid, normalisatie en standaardisatie waaraan brandweer en reddingsmaterieel moet voldoen dat, met het oog op het gebruik, hier te lande wordt vervaardigd, ingevoerd of in de handel gebracht.
Het toetsen van het brandweeropleidingsniveau door middel van rijksexamens (circa 10.000 per jaar).
Overige toetstaken, waaronder controle op doeluitkeringen (ten behoeve van rampenbestrijding) in buitengewone omstandigheden.

A.2 Ontheffingen

Geen.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 7)

Opmerkingen vooraf:

In een inleiding op de varianten wordt op een aantal ontwikkelingen in en rond de inspectietaak ingegaan. Gewezen wordt op voornamelijk gedetailleerde technische taakuitvoering in de eerste jaren van de inspectie. Stimulering van het veld in de technische ontwikkeling heeft geleid tot een aanzienlijke organisatorische versterking. Onder meer door oprichting van regionale samenwerkingsverbanden kan de brandweer steeds meer taken zelfstandig uitvoeren. Daarmee heeft de beleidsmatige ondersteuning van de inspectie een steeds zwaarder accent gekregen.

Naast het proces van regionalisatie is onlangs een omvangrijk reorganisatieproces van de rampenbestrijding (ook in bijzondere omstandigheden) op gang gekomen. De brandweerorganisatie heeft hierin een centrale plaats. De verantwoordelijkheid voor de opbouw ligt bij de besturen van de regionale brandweer; het provinciaal bestuur vervult een sturende functie op het bestuursvlak. Opbouw en in stand houden van de rampenbestrijdingsorganisatie voor buitengewone omstandigheden wordt uit rijksmiddelen gefinancierd (normbedragen voor specifieke taken, beschikbaar stellen van materieel en onroerend goed, houden van grootschalige oefeningen etc.). In deze fase van opbouw van de rampenbestrijdingsorganisatie is een intensieve begeleiding door het Rijk voorzien, met name door de regionale inspectie.

Opgemerkt wordt, dat in deze fase verandering aanbrengen in de uitvoeringsinstrumenten onverstandig lijkt. Een eerste herbezinning op de taken van de inspectie zou kunnen plaatsvinden wanneer de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie haar definitieve gestalte heeft gekregen, hoewel de volledige uitbouw van de regionale brandweren nog niet zal zijn afgerond.

De varianten 3, 5 en 8 gaan hierop nader in. O en I (BiZa) verricht in het kader van genoemde reorganisatie en in het kader van algemene bezuinigingsmaatregelen een onderzoek naar onder meer de gewenste structuur van de inspectie en de relatie tussen directie en inspectie.

Variant 1: Opheffing

Bij deze variant wordt de situatie beschreven dat de taken: uitdragen (a), terugkoppelen (b) en toetsen (c) niet meer worden uitgevoerd. Organisatorisch betekent dit dat de regionale inspecties kunnen worden opgeheven (40 formatieplaatsen).

De personeelsvermindering van de inspectie op centraal niveau kan moeilijk worden ingeschat, omdat de inspectiewerkzaamheden niet streng gescheiden zijn van de overige werkzaamheden ten behoeve van de directie Brandweer. De Brandweerwet, die deze taken aan de inspectie opdraagt, moet worden aangepast.

Opheffing van taak a (uitdragen) betekent dat het streven naar een landelijk gelijkwaardige kwaliteit van ongevallen- en rampenbestrijding en preventie, die nu in samenspel tussen inspectie en lagere overheid wordt bereikt, in de nieuwe situatie alleen via regelgeving gestalte krijgt. Aan het veld wordt overgelaten hoe die regelgeving wordt uitgevoerd.

Overwegingen bij deze variant zijn:

- Een differentiatie in de kwaliteit van de preventie en/of de ongevallen- en rampenbestrijdingsorganisatie en de daaruit voortvloeiende mogelijke negatieve effecten zou via gedetailleerde regelgeving kunnen worden ondervangen. Omdat de "sturing, voorafgaand aan regelgeving" ontbreekt, zijn schoksgewijze ontwikkelingen te verwachten zonder voldoende acceptatie vooraf.
- Het regionale vlak leent zich voor bereiken/handhaven van een gelijkwaardige kwaliteit. Daarnaast moet tussen regio's worden afgestemd. In veel gevallen moeten regionale brandweren zich bestuurlijk, organisatorisch en technisch nog verder ontwikkelen.
- Het veld moet het stellen zonder een onafhankelijke brandweerdeskundigheid die kan bemiddelen in conflictsituaties tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en regionale brandweer.
- Het veld zal zelf voorzieningen moeten treffen voor de nodige ondersteuning.

Opheffing van taak b (terugkoppelen) heeft als consequentie dat de huidige oog- en oorfunctie vervalt en zal door vormen van overleg met het veld moet worden vervangen.

Overwegingen:

- Voor een goede koppeling tussen "Haagse theorie" en de praktijk blijft een direct contact met het grondvlak nodig.
- Een onafhankelijke interpretatie van wensen en meningen uit het veld wordt moeilijker.

Wanneer taak c (toetsen) wordt opgeheven, blijft alleen de repressieve controle over.

- Veiligheid en vaardigheid van de brandweerman wordt overgelaten aan lokale inschattingen.
- Repressief toezicht kan het aan het toetsen verbonden "element van vertrouwen" niet vervangen, er moet iets voor in de plaats komen op basis van de veiligheidswetgeving.

Financiële gevolgen:

- Ongeveer f 4,5 miljoen als gevolg van het wegvallen van de regionale inspecties, besparingen voor het centrale apparaat kunnen moeilijker worden aangegeven.
- Gemeenten zullen zelf kosten moeten maken voor ondersteuning, die door minder effectieve inzet van personeel hoger zullen zijn dan de kosten van de huidige organisatie.

Conclusie:

Het huidige niveau van overal gelijkwaardige kwaliteit kan niet worden gehandhaafd. Het Rijk kan haar verantwoordelijkheid niet waarmaken.

Variant 2: Afstoten, uitbesteden

Bij deze variant worden de taken van de inspectie aan particuliere (op te richten) stichtingen of bedrijven overgelaten. Er moet een uitgebreid controlestelsel worden opgezet voor toezicht op de taakuitvoering door particulieren. De districten worden opgeheven. De op centraal niveau vrijkomende formatieplaatsen zijn minimaal nodig voor dit toezicht.

Overwegingen bij deze variant:

- Er zijn op dit moment geen particuliere organisaties die de inspectie-taken kunnen uitvoeren.
- Uitvoering van de taken uitdragen en terugkoppelen door particulieren is, met name waar het de beleidsmatige coördinatie van autonome bevoegdheden van lagere overheden betreft, een moeilijk werkbare vorm en zal zeker op weerstanden bij lagere overheden stuiten.
- De relatie Rijk - veld zal bovendien moeilijk beheersbaar blijken, het huidige niveau van overal gelijkwaardige kwaliteit zal niet worden bereikt.

- Technische onderdelen van taken kunnen wel bij bestaande bedrijven worden ondergebracht (preventieadviezen, advisering en keuring ten aanzien van technische verwerking). Dit betreft rond 8% van de activiteiten van de inspectie. Dit zou evenwel kwalitatief een uitholling van de resterende taken van de inspectie betekenen.
- Examens zelf kunnen ook worden geprivatiseerd, het voordeel is evenwel twijfelachtig, omdat ook dan de inzet en medewerking van het veld nodig is (800 examencommissieleden). Het los laten van rijksexamens zal weerstanden oproepen bij het veld. De examengelden zullen ruwweg verdubbelen.
- De taakuitvoering van alle taken door particulieren zal zeker duurder zijn dan de huidige organisatie. Tegenover besparingen door opheffing van de regio's en inkrimping van het centrale apparaat staan de kosten van de particulieren en het centrale controleapparaat.

Deze variant wordt tegen de achtergrond van overdragen van alle taken aan particulieren ongeschikt geoordeeld.

Variant 3: Overdragen, overlaten aan lagere overheden

Deze variant wordt gezien tegen de achtergrond van een afgeronde reorganisatie van de rampenbestrijding en volledige taakuitvoering door de regionale brandweren (zie opmerkingen vooraf).

Evenals bij variant 1 kan het Rijk ook hier haar verantwoordelijkheid alleen inhoud geven via regelgeving ten aanzien van minimale niveaus van brandweer en rampenbestrijding. De taken uitdragen, terugkoppelen en toetsen worden op provinciaal niveau door de provincies uitgevoerd. De regionale brandweren worden belast met de onderlinge afstemming van gemeenten. Ook de examens worden onder verantwoordelijkheid van de lagere overheid uitgevoerd. Het Rijk wordt via vrijblijvend overleg bij de ontwikkelingen betrokken. De organisatorische consequenties voor het Rijk zijn dezelfde als bij variant 1. Organisatorische aanpassing van de regio's en de provincies is afhankelijk van hun taakopvatting.

Overwegingen:

- Besparingen van het Rijk f 4,5 à f 5 miljoen, kosten voor de lagere overheden zijn niet aan te geven.
- Het Rijk laat de verantwoordelijkheid voor een gelijkwaardige kwaliteit van preventie, ongevallen- en rampenbestrijding over aan de lagere overheden. Consequentie daarvan kan zijn een differentiatie tussen regio's met de daaraan verbonden, wellicht negatieve, effecten zoals een rampenbestrijdingsorganisatie die, landelijk gezien, niet uit gelijkwaardige elementen is opgebouwd.

- Het Rijk is afhankelijk van vrijblijvend overleg met de lagere overheden, beoordeling van acceptatie van het beleid door het veld is dan niet goed mogelijk; er ontstaat een te grote afstand tot de beleidsontwikkeling op rijksniveau.

Conclusie: deze variant biedt onvoldoende mogelijkheden voor de specifieke rijksverantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding in bijzondere omstandigheden, die berust op uniformiteit en kwaliteit van de organisatie in normale omstandigheden.

Variant 4: Verzelfstandiging

Hier is gekozen voor de constructie van een zelfstandige rijksdienst, onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken, met 6 districten en een coördinerende staf op centraal niveau. Deze dienst krijgt een eigen verantwoordelijkheid en een eigen budget. Het centrale deel van de rijksinspectie kan hierdoor vervallen. Het personeel krijgt een ander dienstverband. Er moeten gedetailleerde regels worden opgesteld ter zake van de uitvoering.

Overwegingen:

- Door de verzelfstandigde taakuitvoering kunnen afstemmingsproblemen ontstaan met de beleidsontwikkeling van de directie Brandweer; gedetailleerde regelgeving is nodig om dit in banen te leiden.
- Er kunnen gemakkelijk conflicten ontstaan met de beleidsdirectie als gevolg van een voorspelbare ontwikkeling naar een autonome taakuitvoering van de verzelfstandigde inspectie (deze zal zich "waar" willen maken).
- Voor het veld zal een onoverzichtelijke situatie ontstaan. Mede als gevolg van interne conflicten ten aanzien van de uitvoering van het beleid op het gebied van preventie en ongevallen- en rampenbestrijding.
- Financiële consequenties zijn moeilijk in te schatten. Verwacht wordt dat de kosten van de nieuwe en grotere dienst hoger zullen zijn.

Conclusie: een ongewenste situatie die meer geld kost en alleen maar nadelen heeft voor het Rijk en het veld.

Variant 5: Medebewind

Evenals bij variant 3 wordt als uitgangspunt de situatie genomen dat de regionale brandweren hun wettelijke taken volledig uitvoeren.

Aan hen worden de op de gemeenten gerichte, adviestaken toevertrouwd. De (overblijvende) elementen van de taken uitdragen en toetsing worden aan de provincies in medebewind opgedragen. De provincies of het VNG verzorgen de examens onder toezicht van het Rijk.

Terugkoppeling geschiedt via gestructureerd overleg met regionale brandweren en provincies. De taakuitvoering door de provincies wordt gestuurd door regelgeving met repressief, dan wel een vorm van preventief toezicht.

De regionale inspecties kunnen worden opgeheven, op centraal niveau blijft evenwel capaciteit nodig voor toezicht en contacten met het veld. De provincies moeten specifieke brandweerdeskundigheid aantrekken (bijvoorbeeld twee deskundigen per provincie), die vanuit het provinciale apparaat kunnen worden ondersteund. Voor zeer specialistische ondersteuning kan de provincie bij het Rijk terecht. Voor de regionale brandweren kan enige capaciteitsuitbreiding nodig zijn.

Overwegingen bij deze variant:

- Overname van de taken van de regionale inspectie sluit aan op de te verwachten taakevolutie bij lagere overheden.
- Ook in deze variant blijven, landelijk gezien, te grote regionale verschillen in bestuurlijke en organisatorische zin denkbaar en bij conflicten tussen gemeenten en brandweerregio ontbreekt een onafhankelijke arbitrage in het veld.
- De onafhankelijke oog- en oorfunctie is vervangen door gestructureerd overleg met de uitvoerders van het beleid. De afstand Rijk - veld wordt groter.
- Het aantal deskundigen op provinciaal niveau zal groter moeten zijn dan in de huidige organisatie (van 12 naar 22); dit kan de ervaringsfactor negatief beïnvloeden.
- Tegenover besparingen bij het Rijk (f 4,5 miljoen) staan de extra (te compenseren) kosten van de provincies.

Conclusie: gezien de te verwachten ontwikkelingen kan deze variant zeker worden overwogen.

Wel heeft het voordelen om enkele rijksfunctionarissen in het veld te handhaven ten behoeve van een onafhankelijke oog- en oorfunctie en arbitrage.

Variant 6: Concentratie

Omschrijving van de variant: er is één centraal apparaat met een eenhoofdige landelijke leiding (in plaats van de nu bestaande zelfstandigheid in de districten); de inspectiefunctionarissen krijgen een bepaald gebied toegevoegd.

Overwegingen bij deze variant:

- Het contact met het veld wordt minder frequent. De vertrouwensband met het veld, die nu de basis is van de taken uitdragen en terugkoppelen, zal vanuit Den Haag niet in stand blijven (Den Haag is te ver weg). Een tussenoplossing is vertrouwensfunctionarissen in het veld te stationeren, echter, met de noodzakelijke ondersteuning zijn de districten weer terug.
- Er kan veel minder goed op specifieke regionale en lokale behoeften worden ingespeeld in de sfeer van advisering in stimulering. Centrale beheersing is problematisch.
- De reistijden (nu al 15 - 20% van de tijd) zullen sterk toenemen, met als gevolg een geringere produktiviteit, waardoor uitbreiding van de capaciteit nodig is bij een gelijkblijvende taakuitvoering.
- Zes kantoren komen vrij. Besparing: f 0,5 miljoen. Door verminderde efficiency stijgen de kosten met 30 à 40%.

Conclusie: concentratie kost meer, het werken wordt moeilijker beheersbaar en de afstand tot het veld is te groot.

Variant 7: Externe efficiency

Ten aanzien van de rayonnering wordt het volgende opgemerkt:

De bestaande rayonindeling van de districten is aangepast aan de gebiedsindeling van de WGR.

Wanneer het gaat om afstemming met andere rijksdiensten die raakvlakken hebben op het brandweerveld, zullen deze zich veeleer moeten aanpassen aan de indeling van provincies en WGR-gebieden.

Samenvoeging van ondersteunende taken met andere diensten stuit op afwijkende gebiedsindelingen en gespecialiseerde administratie van de districten in verband met examenverwerking en nauwe werkrelatie met de overige districtsfunctionarissen (vraagbaakfunctie; de anderen zijn voortdurend op pad).

Conclusie: afstemming met andere diensten is secundair, de districtsindeling moet primair zijn afgestemd op de brandweerregio's.

Variant 8: Interne efficiency

Achtergrond bij de behandeling van deze variant is dat bezuinigingen, gelet op de kostenstructuur (voornamelijk personele kosten/reiskosten), meteen taakaanpassing zal betekenen.

De organisatie van de districten van de Inspectie voor het Brandwezen en de taken kunnen nu niet worden gewijzigd of aangepast. Na voltooiën van reorganisatie rampbestrijding en volledige uitbouw van de regionale brandweren moeten taken, organisatie en schaal worden aangepast aan de situatie van dat moment. Een combinatie van variant 5 (medebewind) en variant 8 (interne organisatie) ligt het meest voor de hand. In deze combinatie kan ook de verlangde 20% bezuiniging worden gezocht.

B. Toetsing

De varianten zijn alle correct uitgewerkt.

Met betrekking tot de voor de structuurvarianten gekozen oplossingen wordt het volgende opgemerkt. Bij de overweging van de verschillende varianten staan het streven naar een landelijk gelijkwaardige kwaliteit van de preventie en ongevallen- en rampenbestrijding, alsmede de relatie tussen rijk en veld centraal.

De varianten 3 (overdragen/overlaten aan lagere overheden) en 5 (medebewind) gaan uit van een (toekomstige) situatie waarin het veld minder ondersteuning nodig heeft bij de opbouw en instandhouding van de organisatie (een afgeronde reorganisatie van de rampenbestrijding en een volledige taakuitvoering door de brandweerregio's). De ten opzichte van de huidige situatie overblijvende coördinerende en controlerende taken worden aan de provincies overgelaten, dan wel in medebewind aan de provincies opgedragen.

Met betrekking tot de varianten 1 en 3 zijn de meest extreme situaties onderzocht: de binding met het veld ontbreekt (variant 1) of wordt door particuliere organisaties gelegd (variant 2). De conclusies liggen dan voor de hand. De rijksoverheid kan haar verantwoordelijkheid moeilijk waar maken. In het eerste geval (variant 1) beschikt zij alleen over het instrument regelgeving als alternatief voor de weggevallen advies- en terugkoppelinstrumenten. In het tweede geval (uitbesteding) zal de taakuitvoering moeilijk beheersbaar blijken.

Aanbevolen wordt bij de verdere uitwerking van de variant "medebewind" nog aandacht te besteden aan minder extreme alternatieven van de varianten 1 en 2. Daarbij zou dan, evenals bij variant 5 (medebewind) is gebeurd, uitgegaan moeten worden van een situatie waarin het veld met grote mate van zelfstandigheid de opgedragen taken kan uitvoeren. In zo'n variant worden de taken door het Rijk zelf uitgevoerd, maar nu afstandelijker vanuit een centraal punt. Ervan uitgaande dat de taak uitdragen van rijksbeleid door de grotere zelfstandigheid van het veld minder intensief wordt, zou gezien kunnen worden of de gelijkwaardigheid en kwaliteit van de plaatselijke en regionale organisatie mede bevorderd zou kunnen worden via het instrument van modelverordeningen, op te stellen in overleg met de VNG (vergelijk bijvoorbeeld de modelbouwverordening). Tevens zou hierbij de mogelijkheid uitbesteding van technische controletaken kunnen worden betrokken. Dit is in de uitwerking van variant 2 wat ondergesneeuwd geraakt.

RIJKSGENEESKUNDIGE DIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

Taak I: Bedrijfsgezondheidszorg (bgz) voor de rijksoverheid.

Taak II: Andere medische werkzaamheden die kunnen worden omschreven als:
medisch adviseur van de rijksoverheid.

A.2 Ontheffingen

- De varianten 3 en 5 (decentralisatie en medebewind) behoeften niet te worden uitgewerkt omdat de taken van de RGD betrekking hebben op personeel in rijksdienst. Bij de variantuitwerking merkt de RGD op, dat veeleer gedacht wordt aan het opdragen van de geneeskundige taak van kleinere gemeenten aan een RGD-vestiging. Deze optie is al zeer concreet overwogen voor het personeel van de provincie.
- De overige varianten dienden te worden uitgewerkt.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 8)

Variant 1: Opheffing/aanpassing

Opheffing van de RGD omdat aan beide taken geen behoefte meer zou zijn (een besparing van f 40 miljoen), wordt niet mogelijk geacht.

- Dit is in strijd met het streven van de overheid sinds de jaren vijftig naar bedrijfsgezondheidszorg voor iedere ambtenaar.
- De rijksoverheid zou een beleid voeren dat is tegengesteld aan een doelstelling van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), namelijk bgz te stimuleren voor op den duur iedere werknemer.
- In bepaalde gevallen is de overheid als werkgever gehouden een bgd (bedrijfgeneeskundige dienst) te hebben (de SDUB en de rijkswerf).

- Bijstelling van het ARAR in hoofdstuk VI, paragraaf 2 t/m 5, beïnvloedt niet de eigenlijke taak (bgz), alleen aspecten van taak II (andere specifieke advisering). De Arbowet verruimt juist het werkterrein.

In verband met de mogelijkheden van aanpassing van de taak (vermindering van taken dan wel verminderde betekenis van taken) wordt ingegaan op voornemens van Defensie om zelf de bedrijfsgezondheidszorg ter hand te nemen, namelijk voor die onderdelen waar het burgerpersoneel in de minderheid is.

- Hierdoor zou de verhouding van 1 bedrijfsarts op 2.900 werknemers verbeteren; deze is nu 1 op 2.900, ideaal is 1 op 2.500.
- De RGD voorziet eerder een taakuitbreiding. O en I van Binnenlandse Zaken verricht een onderzoek naar onder meer de mogelijkheden om provinciaal personeel (circa 12.000 werknemers) en het volledig gesubsidieerde onderwijs bij de RGD onder te brengen (de laatste met name ter verbetering van het rechtspositionele deel van de taken).

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

Ter inleiding op deze varianten worden de volgende overwegingen gegeven:

- De oorspronkelijke overwegingen voor overheidsbemoeienis zijn nog van kracht. Deze lijken zelfs versterkt door de Arbowet.
- Voordelen van een directierelatie van een bedrijfsgezondheidsdienst (bgd) met de rijksoverheid liggen met name in de sfeer van de rechtspositionele implicaties van ziekte en arbeidsongeschiktheid (H. IV, ARAR) en de vertrouwensfuncties binnen de overheid.
- In het buitenland is sprake van een vergelijkbare situatie (VS ten aanzien van federale overheid).

Afstoten van taken wordt opgevat als het overlaten van de taken aan de departementen zelf. Door O en I worden mogelijkheden voor afstoten van bepaalde adviserende taken onderzocht. Afstoten van de hoofdtaken (elk departement bouwt zelf een organisatie op die bgz-taken verricht) heeft de volgende nadelen:

- Door ontbreken van functionele stafafdelingen voor de beleidsvorming kan van bgz, volgens de huidige opvatting, geen sprake zijn.
- Gebrek aan uniformiteit, zowel bij bedrijfsgeneeskundige als rechtspositionele aspecten.

Uitbesteding van taken aan particuliere geneeskundige diensten stuit op een probleem met betrekking tot de capaciteit. Gebruik maken van bijvoorbeeld huisartsen is niet aanvaardbaar tegen de achtergrond van de eisen, te stellen aan "deskundige diensten".

Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie

Met betrekking tot verzelfstandiging wordt een aantal overwegingen gegeven:

- De taakuitvoering is niet direct gebonden aan overheidsgezag. Ook zogenaamde afgeleide bevoegdheden van de RGD kunnen aan een verzelfstandigde dienst worden opgedragen.
- Overheidsgezag werkt echter wel positief ten aanzien van een aantal taakaspecten. Genoemd worden de advisering over de rechtspositionele gevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid (in verband met ARAR, hoofdstuk VI, zie ook overwegingen bij variant 2), de opvolging van adviezen, indien deze op weerstand stuiten, bekendheid met de aard van het werk en de typische aspecten van de overheidsorganisatie. Volgens de RGD zijn dit echter geen essentiële tegenargumenten.
- Door het introduceren van "koppengeld" is verzelfstandiging gemakkelijker te realiseren. De post bgz wordt dan op de verschillende departementale begrotingen opgevoerd, evenredig naar het aantal werknemers (en eventueel de aard van de werkzaamheden). Op dit moment wordt aan de departementen niets in rekening gebracht. De zorg voor andere organisaties wordt wel doorberekend, maar de baten vloeien rechtstreeks naar de schatkist.
- Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat de taak efficiënter kan worden vervuld door introductie van het prijsmechanisme; het staat, volgens de RGD, verder nagenoeg vast dat er op redelijke termijn geen particuliere diensten zijn die de taak van de RGD kunnen overnemen.

Op grond van deze overwegingen wordt verzelfstandiging van de RGD in zijn huidige vorm mogelijk geacht.

De tweede subvariant functionele decentralisatie komt, zoals hier aangege-
d, overeen met de hierboven aangegeven variant afstoten (variant 2):
de departementen verzorgen hun eigen bgz. Behalve de bovengenoemde bezwaren
wordt hier nog gewezen op de organisatorische problemen, verbonden aan de
gedeconcentreerde situatie van de meeste departementen. De RGD is hier or-
ganisatorisch op ingesteld.

In dit verband wordt tevens ingegaan op functionele decentralisatie binnen de RGD. O en I beziet in meergenoemd reorganisatieonderzoek de mogelijkheden voor het instellen van districten m.o.o., betere beheersing vanuit het hoofdkantoor en opheffing van éénmansposten.

Variant 6: Concentratie

Voorwaarden voor de taakuitvoering van de RGD zijn onder meer zelfstandige beslissingsbevoegdheid van bedrijfsartsen in de regio en een intensief contact met cliënten.

Conclusie: concentratie is niet mogelijk.

Variant 7: Externe efficiency

In dit verband wordt gewezen op het lopende reorganisatieonderzoek bij de RGD, waarbij het aspect van het aantal vestigingen mede onderwerp is van onderzoek.

Interne efficiency

Op grond van een prijsvergelijking met particuliere bedrijfsgeneeskundige diensten wordt opgemerkt dat de kosten van bgz gemiddeld per werknemer (f 237,-- per ambtenaar) niet ongunstig afsteekt. Een zeer grote particuliere dienst berekent bijvoorbeeld als basisbedrag f 160,-- exclusief hygiënische meting, of extra onderzoek boven het normale aantal verrichtingen, die wel zijn opgenomen in het "koppengeld" van de RGD.

Bezuinigingsmogelijkheden acht men niet meer aanwezig. In dit verband wordt onder meer gewezen op een bezuiniging in 1983 op de materiële begroting met f 1 miljoen.

Personele uitbreiding is afhankelijk gesteld van het aantal te verzorgen ambtenaren. Indirecte kosten bedragen 10% van het totaal, dit wordt voor deze organisatie aanvaardbaar geacht.

Een kostenverlaging met 20% kan gerealiseerd worden door sluiting van perifere kantoren of inkrimping van stafafdelingen. Dit wordt tegen de achtergrond van de Arbowet niet verdedigbaar geacht.

Kostenbeheersing is in zijn algemeenheid een aandachtspunt van de RGD (bijvoorbeeld afstoten van oneigenlijke taken), maar de huidige ontwikkelingen met betrekking tot de nieuwe Arbowet zijn volgens de RGD niet goed in overeenstemming te brengen met een kostenverlaging.

B. Toetsing

Met de uitwerking van variant 1 wordt akkoord gegaan.

Variant 2 is met name op het punt van uitbesteden te summier behandeld. Er is geen eindsituatie beschreven op grond van de overweging dat de capaciteit van particuliere diensten onvoldoende is. Hierover wordt in de eerste plaats opgemerkt, dat in zo'n situatie meer capaciteit van de RGD vrij zal komen, dan op de (particuliere) "markt" wordt geleverd. Bovendien impliceert het streven in het kader van de Arbowet naar bgz voor iedere werknemer dat de capaciteit van die markt moet worden uitgebreid (nu is bgz alleen verplicht voor bedrijven met meer dan 500 werknemers). Dit zullen deskundige diensten moeten zijn die aan de te stellen vereisten voldoen. Het belangrijkste argument voor uitbesteden is dan de versterking van de marktsector (volgens de RGD zijn de huidige particuliere diensten niet goedkoper). Wel zal zo'n situatie zich alleen op langere termijn voordoen, wanneer het voornemen van de Arbowet, bgz voor iedere werknemer, geëffectueerd is.

Op grond van deze overwegingen wordt aanbevolen de mogelijkheid van gedecentraliseerde uitbesteding van BGZ (door de afzonderlijke departementen) te bezien. Daarbij zal aandacht moeten worden besteed aan het probleem van de rechtspositionele aspecten van de BGZ-taak. Daartegenover staat variant 4: de situatie blijft hier organisatorisch grotendeels dezelfde, met dien verstande, dat zelfstandigheid wordt gerealiseerd door een eigen budget (koppen-geld). Ook hier speelt het eerdergenoemde probleem van de rechtspositionele aspecten van de BGZ-taak. De RGD concludeert dat deze variant mogelijk is. Omdat het hier in grote trekken gaat om een verzelfstandiging van de huidige organisatie, blijft in het licht van variant 4 verbetering van de efficiency (varianten 7 en 8) van belang.

Op meerdere plaatsen (zie uitwerking van varianten 4 en 7) wordt in dat verband verwezen naar een reorganisatieonderzoek van de afdeling O en I van Binnenlandse Zaken, naar "functionele decentralisatie" binnen de RGD zelf (meer in de zin van zelfbeheer dan in de zin van de staatsrechtelijke betekenis van deze term). Hoewel er begrip voor is, dat niet te zeer op de resultaten van dit onderzoek vooruit kan worden gelopen, wordt de RGD uitgenodigd meer inzicht te geven in de mogelijke eindresultaten en de financiële en eventuele personele consequenties.

De 20%-variant ten slotte is niet uitgewerkt, met het argument dat dit direct ten koste gaat van de taakuitvoering. Het meergenoemde reorganisatieonderzoek zal hier uitsluitsel over moeten kunnen geven.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK

ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Nr. 11 Inspectie van het onderwijs

O&W is aan de uitwerking van een aantal varianten niet toegekomen. De belangrijkste belemmering hierbij was de kwestie of de vier hoofdtaken gescheiden kunnen worden bekeken.

Het verdient aanbeveling om over deze voorvraag eerst een politieke uitspraak te doen.

Vervolgens ware in de komende periode te voorkomen dat naast een aangekondigd onderzoek van de Algemene Rekenkamer, dubbel werk zou worden gedaan.

Er zijn verschillende richtingen te bedenken, waarin eventueel zinvolle varianten zouden kunnen worden uitgewerkt, te weten:

- a. splitsing van toezicht en adviestaken
- b. medebewind ten aanzien van toezicht
- c. herbezinning op taak "ontwikkeling van het onderwijs" in het licht van de andere nieuwe instrumenten ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs
- d. deregulering.

Daarnaast zijn er nog meer ondergeschikte efficiency-bevorderende maatregelen aangestipt.

N.B. Over onderdelen van de tekst onder toetsing is geen overeenstemming bereikt.

INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

A. Beschrijving van de variantuitwerking

A.1 Hoofdtaken

- a. Toezien op de naleving van wettelijke voorschriften.
- b. Bekend blijven met de toestand van het onderwijs in het ambtsgebied, onder meer door het bezoeken van scholen.
- c. De ontwikkeling van het onderwijs bevorderen door overleg met de bevoegde gezagen, het personeel van de scholen, regionale overheden en lokale overheden.
- d. Gevraagd en ongevraagd adviseren en rapporteren aan de minister van onderwijs.

A.2 Ontheffingen

Geen, mede op grond van een misverstand over het karakter en de functie van ontheffingen.

A.3 Variantuitwerking

1. Het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen beschrijft de negatieve aspecten van opheffing en de noodzaak van wetsaanpassing. Aanpassing van de taken is niet of nauwelijks mogelijk, omdat deze bij de uitvoering onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en omdat deze taken recentelijk bij nieuwe wetgeving in de verschillende onderwijs-wetten opnieuw zijn bevestigd. Opheffing zou f 55 miljoen en rond 575 arbeidsplaatsen opleveren. In een nadere toespitsing op deelterreinen wordt gesteld, dat terugdringing van oneigenlijke beheerstaken reeds sinds circa 1970 plaatsvindt in de vorm van deregulering en overigens alleen kan opleveren, dat de inspectie meer aan zijn eigenlijke taken toekomt. Ditzelfde geldt ook voor zover de inspecteur als verlengde arm van het bevoegd gezag wel eens wordt gebruikt ten aanzien van rijksscholen. Het toetsen van en aan het school/instituutplan door de minister wordt beschouwd als een onmisbare mogelijkheid om verantwoording te krijgen over de deugdelijkheid van het onderwijs.

Die toetsing vindt plaats in twee fases: allereerst wordt het plan zelf marginaal getoetst aan de wettelijke voorschriften, maar eenmaal vastgesteld, wordt dit plan de school/instelling vervolgens naast zijn concrete activiteiten als spiegel voorgehouden.

2. De variant "privatisering" is niet uitgewerkt onder verwijzing naar de Grondwet.
Naar aanleiding van een aanvullende vraag stelt O&W dat aan schoolbesturen weliswaar middelen ten dienste staan om zich te laten adviseren over bestuur en beheer, maar dat dit ook niet behoort tot de reguliere taken van de inspectie.
3. In verband met de gelijkheid en vrijheid van onderwijs wordt decentralisatie niet mogelijk geacht, omdat onderwijs een "nationale zaak" dient te blijven. Ook wordt verwezen naar de nieuwe Grondwet (wijzigingsvoornemen) en politieke discussies. Besparingen zouden bij deze variant overigens niet te verwachten zijn volgens O&W, want het betekent een 100%-overheveling naar de BiZa(?) - begroting.
4. Het laatste geldt ook voor verzelfstandiging waarop O&W overigens niet is ingegaan wegens de reeds bestaande relatief onafhankelijke positie van de inspectie. Ook deelsuggesties worden niet opgepakt, omdat deze de onverbreekelijke samenhang van de inspectietaak in gevaar zouden brengen. Advies aan de minister komt ook wel via andere kanalen, maar doorgaans alleen over nieuwe beleidsvoornemens (bijvoorbeeld via de onderwijsraad).
5. Medebewind levert evenmin een bruikbare variant op, omdat die inspectie niet als "uitvoerder van het onderwijsbeleid" beschouwd kan worden. Bovendien zijn gemeentebesturen zelf te veel belanghebbend (zie ook variant 3).
Op nadere suggesties wordt gesteld, dat toezicht en controle niet uit het takenpakket van de inspectie mogen worden gelicht. Controle overdragen aan gemeenten of provincies zou dan eerder leiden tot duplicatie dan tot vereenvoudiging.
6. Concentratie zou het noodzakelijke intensieve contact met school- en gemeentebesturen bemoeilijken. Er is wel te praten over gedeeltelijke concentratie door een studie naar de optimale mate van deconcentratie. Het primair ten departemente beoordelen van zogenaamde vernieuwingsprojecten wordt afgewezen, wegens de belangrijke intermediaire taak van de inspectie.
7. De hiervoor genoemde gedeeltelijke concentratie kan niet leiden tot provinciale schaal. Er zijn nu 130 vestigingen. Dat worden binnenkort 26 rayons en deze situatie is na 7 jaar voorbereiding bereikt. Dat resultaat moet niet meteen weer op losse schroeven worden gezet.

Er wordt niet gedacht aan samenvoeging met de Inspectie voor het Landbouwonderwijs. Er vindt voldoende afstemming en afbakening plaats op centraal en regionaal niveau. Gezamenlijke huisvesting is te overwegen. Verwezen wordt naar de resultaten van deze heroverweging waaruit een plan zou kunnen voortvloeien (zie ook VROM, nummer 24).

8. Hier is de 20%-variant aan de orde geweest.
Een besparing van 20% via deze variant komt neer op een uitstoot van circa 130 arbeidsplaatsen, te weten 55 inspecteurs, 55 eerste inspectie-medewerkers en 20 tweede inspectie-medewerkers. Door een dergelijke inkringing van het personeelsbestand wordt de inspectie ernstig belemmerd in het goed uitvoeren van haar taken met alle gevolgen voor de besluit-uitvoering, de evaluatie van het onderwijsbeleid en de controlerende taak. Door intensieve leerlingencontroles verdient de inspectie een deel van de kosten terug. De preventieve werking die van deze controles uitgaat, maakt het moeilijk een bedrag in absolute zin aan te geven. Voor de efficiency-vergroting wordt overigens verwezen naar de beperking van het aantal vestigingen (zie hiervoor). Verder is er alleen sprake van uitbreiding van het werkgebied van de onderwijsinspectie (open universiteit, verzorgingsstructuur en wetenschappelijk onderwijs), alsook van meer intensieve controle wegens vergrote autonomie van instituten die tot meer punten voor evaluatie leidt. Afsplitsing van de controletaak wordt niet mogelijk geacht (zie ook punt 5 hiervoor).

Naast deze beschouwingen per variant is meegezonden een rapport over de taak van de inspectie en een brief ter zake aan de Tweede Kamer.

B. Toetsing

B.1 Uitwendige toetsing

Mede ten gevolge van een misverstand over het karakter van ontheffingen, heeft O&W niet aan het verzoek voldaan om alternatieve eindbeelden als variant te bedenken en beschrijven.

Zelfs indien nu alsnog ontheffingen zouden moeten worden verleend volgens de geldende maatstaven, zouden er toch meer mogelijkheden overblijven voor het bedenken van alternatieven per variant/taakcombinatie, dan door O&W zijn gebruikt.

Het grote verschil van inzicht dat achtergrond vormt voor het beperkte resultaat, is al dan niet splitsbaarheid van (hoofd)taken. Het is duidelijk dat eerst een politieke uitspraak nodig is om verder te kunnen komen met een heroverwegingsonderzoek zoals hier aan de orde is, waarbij ook ingrijpende structuurvarianten ter sprake kunnen komen.

B.2 Inhoud van de varianten

De belangrijkste opties die daarna eventueel bekeken kunnen worden betreft:

- a. het afsplitsen van de handhavingstaak (A) van de kwaliteitsbevordering (C)
- b. de verbetering van de specifieke adviestaak (D)
- c. het aanpassen van de ontwikkelingstaak (C) aan de gewijzigde omstandigheden
- d. deregulering.

Ad a

Het toezicht is volgens de Grondwet "van de overheid" (dus niet vanwege de overheid), hetgeen privatisering uitsluit. Niet wordt echter uitgesloten toezicht door een andere overheid dan de rijksoverheid te laten verrichten. Bovendien staat in het regeerakkoord een beletsel tegen decentralisatie van onderwijsbeleid, maar tevens dat decentralisatie van uitvoerende taken zoveel mogelijk zal worden bevorderd. De fase van evaluatie en controle wordt hierbij in het midden gelaten.

Het argument dat een gemeente niet met de eigen taak als schoolbestuur voor een toezichttaak in aanmerking zou komen, spreekt onvoldoende aan. Ook op vele andere terreinen treedt de gemeente gelijktijdig op als wetstoepasser en als instantie op wie de wet van toepassing is (bouwvergunningen, hinderwetvergunningen, etc.).

Ook zou eventueel toezicht door een apart organisatieonderdeel los van de inspectie, vervuld kunnen worden. Hiermee zou wellicht een nadeel kunnen worden weggewerkt dat een controlerende inspecteur ten opzichte van de schoolbesturen mogelijk een aantal gevoelige terreinen betreedt die het moeilijk maken om tegelijkertijd erg effectief bemoedigend te kunnen optreden ter verhoging van de ontwikkeling van het onderwijs. Ook moet worden bezien bij uitwerking van deze variant of voor de feitelijke toezichttaken minder gekwalificeerde krachten nodig zouden zijn.

Ad b

Indien men de ontwikkelingen op het onderwijsterrein beziet, is er een verschuiving opgetreden van zogenaamd distributief naar constructief onderwijsbeleid. Hierdoor is de afstand tussen het departement en het "veld" toegenomen. De adviestaak van de inspectie is bewust niet opgehangen aan de beleidsafdelingen, maar de relatief onafhankelijke positie geeft de inspectie met zijn adviezen desgewenst ingang op alle niveaus, tot aan de minister. Toch moet men zich afvragen of deze ingebouwde polariteit langdurig wenselijk is. Meer natuurlijk en doelmatig lijkt de situatie dat de geluiden uit het veld rechtstreeks bij de beleidsvoorbereiding doorwerken, waarvoor aanpassingen op het departement nodig zijn. Dan zou ook deze taak van de inspectie, wellicht meer geïntegreerd in het beleidsproces, beter tot zijn recht kunnen komen.

Ad c

De omstandigheid dat de onderwijskwaliteit ook door andere instrumenten wordt bevorderd (zie pagina 59 bijlage O&W), die recentelijk nogal zijn toegenomen, is ondanks een daarop gerichte vraag niet aan de orde gekomen. Het is de vraag of de omvang van de inspectietaak C door deze ontwikkeling wordt beïnvloed. In het bijzonder kan in dit verband de taak van de onderwijsverzorgingsstructuur worden genoemd.

Ad d

Het aanzien van de inspectietaken wordt in belangrijke mate geregeerd door de zeer gedetailleerde en ingrijpende regelgeving, onder andere tot uiting komend in circa 250 circulaire per jaar. De stelling van O&W dat er reeds sinds 1970 wordt gedereguleerd, is onder meer volgens het rapport Geelhoed niet in overeenstemming met de feitelijke ontwikkelingen. Het lijkt zeker de moeite waard om te bezien welke invloed werkelijke deregulering op de inspectietaak zou hebben. Het zou dan niet zo mogen zijn, dat de inspectietaak toeneemt naarmate er meer wordt gedereguleerd (vrijheid aan schoolbesturen wordt gelaten). In dat geval zou namelijk geweld worden aangedaan aan een van de hoofdpunten van deregulering, namelijk vermindering van interne en externe beleidslasten van de overheid.

Conclusie

De eerder genoemde blokkade om de vierslag van taken ter discussie te stellen, is het belangrijkste obstakel om varianten met perspectief op structurele aanpassingen ter discussie te stellen.

Daarnaast heeft de werkgroep vernomen dat de Algemene Rekenkamer voornemens is een onderzoek bij de Onderwijsinspectie uit te voeren. Het lijkt ter voorkoming van dubbel werk het beste dan na een uitspraak over bovenbedoeld geschilpunt dit onderzoek te laten plaatsvinden, dat met de hier genoemde bevindingen, naar verwacht mag worden, rekening zal houden.

Commentaar van O&W:

1. Hoofdstuk A ("Beschrijving van de variantuitwerking") geeft geen aanleiding tot opmerkingen, al wordt de bondigheid der tekst de in eerdere reacties essentiële nuancerings niet overgebracht.
2. Hoofdstuk B ("Toetsing") bevat een reeks suggesties waarop vanuit O&W eerder uitgebreid is gereageerd. De door O&W eerder gegeven motiveringen hebben geen aandacht gekregen.
Zo wordt bijvoorbeeld in B.2, ad b. opnieuw het idee gelanceerd om de inspectie min of meer te incorporeren in de beleidsafdelingen, terwijl ook daarop dezerzijds eerder uitvoerig is ingegaan. Het nut van een dergelijke herhaling van zetten in een (concept-)eindrapportage lijkt discutabel. Er wordt daarom van afgezien, opnieuw op al deze punten in te gaan en verwezen naar de vele stukken die eerder in dit heroverwegingsproces zijn voorgelegd. Daarbij past één kanttekening, namelijk dat met name steeds weer over het hoofd wordt gezien dat bij vrijwel alle ingrijpende herstructurerings in het onderwijs, ook bij een mogelijk andere opzet van de inspectie, het gegeven van de (financiële) gelijkstelling van openbaar- en bijzonder onderwijs een complicerende factor is, waarvan het belang niet kan en mag worden onderschat. Zeker ook bij voorstellen om tot overheving van bevoegdheden naar publiekrechtelijke lichamen over te gaan, speelt dit gegeven - zoals dezerzijds eveneens eerder gesteld - een uitermate gewichtige rol.
3. De "conclusie" rept - in samenhang met de samenvatting - over het voornemen een politieke uitspraak te vragen over mogelijke scheiding van de vier hoofdtaken van de inspectie. Er wordt op gewezen, dat nog zeer onlangs politieke uitspraken over deze aangelegenheid zijn gedaan: bij de parlementaire behandeling van de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs, de Wet op de Open Universiteit, de Wet op de erkende onderwijsinstellingen, de Wet op het Basisonderwijs etc. In al deze wetsteksten is de taak van de inspectie compleet met beschrijving van de vier hoofdtaken nadrukkelijk vastgelegd. Het komt wat vreemd over, als er dan nu nog een separaat op politiek niveau, wat men daar dan ook mee bedoelt, over zou moeten spreken. Indien men daartoe niettemin zou overgaan, wordt het vanzelfsprekend, dat tijdig aan O&W wordt gemeld op welke wijze een dergelijk voornemen zou worden gerealiseerd.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK

MINISTERIE VAN FINANCIËN

12. Belastingdienst

Aanbevolen wordt de studies naar de toekomstige herstructurering snel te starten, zodat hiertoe in 1985 een belangrijke aanzet kan worden gegeven.

13. Dienst der Domeinen

De varianten 2 en 4 (uitbesteding en verzelfstandiging) verdienen nadere uitwerking, bijvoorbeeld in het kader van de privatiseringsonderzoeken onder begeleiding van het IBP.

Variant 7 (afstemming/samenvoeging) verdient nadere uitwerking door middel van een integrale benadering van alle overheidsinstanties met taken ten aanzien van de onroerende goederen van het Rijk. Dit onderzoek dient fundamenteel te worden opgezet met een daarop afgestemd tijdsbeslag.

BELASTINGDIENST

Algemeen

De Belastingdienst kent de volgende gedeconcentreerde dienstonderdelen:

- Regionale Directies.
- Inspecties der Vennootschapsbelasting.
- Inspecties der Directe Belastingen.
- Inspecties der Omzetbelasting.
- Inspecties Invoerrechten en Accijnzen.
- Inspecties der Registratie en Successie.
- Ontvangkantoren.
- Bureaus der Rijksaccountantsdienst.

Daarnaast kent de Belasting als gedeconcentreerd dienstonderdeel de kantoren van de Waarborg, gezien het recente kabinetsbesluit dit te privatiseren, is dit dienstonderdeel buiten beschouwing gebleven.

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

Regionale Directies

- a. Bestuur over diensteenheden: voeren van het beheer over de binnen het ambtsgebied gevestigde, onder het gezag van de directeur staande uitvoerende eenheden.
- b. Beleidsvoorbereiding met betrekking tot organisatie, personeel en fiscaal technisch terrein.
- c. Uitvoering van wettelijke taken: kwijtschelding/oninbaar lijden van belastingen; kwijtschelding van verhogingen; beslissen over fraudezaken ten aanzien van administratieve of strafrechtelijke afdoening; behandelen van strafzaken.

Inspecties der Vennootschapsbelasting

Inspecties der Directe Belastingen

Inspecties der Omzetbelastingen

Inspecties der Registratie en Successie

- a. Opsporen.
- b. Heffing/beschikking.
- c. Controle.
- d. Voorlichting.
- e. Administreren.

Inspecties der Invoerrechten en Accijnzen

- a. Heffing van belasting bij invoer.
- b. Heffen van accijnzen.
- c. Heffen van landbouweffingen.
- d. Grensbewaking; toezicht en opsporing.
- e. Overige, zoals voorlichting en informatieverwerking ten behoeve van derden.

Ontvangkantoren

- a. Inning en invordering van rijksbelastingen, onroerend-goedbelasting, accijnzen en schoolgelden.
- b. Inning en invordering premies sociale-verzekeringsfondsen.
- c. Verrichten van diverse betalingen ten behoeve van het Rijk.
- d. Dwanginvordering voor overheidsinstanties en derden (boete e.d.).

Bureaus der Rijksaccountantsdienst

- a. Boekenonderzoek inkomstenbelastingen.
- b. Boekenonderzoek vennootschapsbelasting.
- c. Controles omzetbelasting.
- d. Onderzoeken ten behoeve van invoerrechten en accijnzen.
- e. Diverse controles en onderzoeken.
- f. Controles loonbelasting.
- g. Bijstand aan Justitie.

A.2 Ontheffingen

Met betrekking tot de gedeconcentreerde dienstonderdelen van de Belastingdienst is ontheffing gegeven voor de varianten 1 tot en met 6. Dit op grond van de overweging dat, gezien de specifieke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Belastingdienst de uitwerking van de varianten "opheffing", "uitbesteding", "decentralisatie", "verzelfstandiging", "medebewind" en "concentratie", niet zal kunnen leiden tot politiek en maatschappelijk aanvaardbare alternatieven.

Gezien een groot aantal recente onderzoeken wordt bij de varianten 7 en 8 gebruik gemaakt van verwijzingen.

Voor de uitwerking van de varianten is de volgende opbouw gekozen:

- I. Verwijzing naar recente projecten in de onderscheiden dienstvakken.
- II. Investerings- en personeelsplan 1983 - 1987 (I en P-plan).
- III. Toekomstige herstructurering.

I. Verwijzing naar recente projecten in de onderscheiden dienstvakken

Inspectie der Directe Belastingen

Onderzoek administratieve procedures (variant 8)

Op basis van de voorstellen van de werkgroep Onderzoek Administratieve Procedures (1981 en 1982) is een aantal doelmatigheidsvoorstellen ge-effectueerd, gericht op vereenvoudiging, optimalisering en automatisering, met als uitgangspunt de beheersing van de massa normale veel voorkomende gevallen.

De besparingen ten gevolge van vereenvoudiging (150 manjaren) zijn ge-effectueerd in 1982, met een cumulatief effect in de volgende begrotingsjaren.

De arbeidsbesparende effecten van de automatisering zijn opgenomen in het I- en P-plan (II).

Onderzoek loonbelasting (variant 7 en 8)

Over de structuur van de afdeling Loonbelasting op de inspecties der directe belastingen, heeft de werkgroep Loonbelasting rapport uitgebracht. De voorstellen zijn gericht op verhoging van de efficiency en effectiviteit, waaronder aanzetten tot centralisatie van de loonbelastingafdelingen op de grotere inspecties.

De verwachting is dat medio 1985 het overleg binnen de Belastingdienst is afgerond, zodat na definitieve besluitvorming eventuele uitvoering van de reorganisatie kan starten.

Inspecties der Registratie en Successie

Variant 7 en 8

Hierbij is recentelijk een reorganisatie gestart naar aanleiding van een onderzoek door Berenschot B.V. in 1982.

Hierbij wordt het aantal inspecties gereduceerd van 22 naar 10 eenheden, met een gewijzigde organisatiestructuur.

De reorganisatie heeft geleid tot een besparing van 150 arbeidsplaatsen, met tevens kostenbesparende effecten op het gebied van huisvesting.

De besparingen zijn deels verwerkt in de formatievaststelling 1984-1985 en zullen deels worden verwerkt in die van 1985-1986.

Inspecties der Vennootschapsbelasting

Variant 7 en 8

Recent is gereed gekomen het rapport van de Beleidsgroep Vennootschapsbelasting. De beleidsgroep heeft onderzoek verricht naar een andere wijze van heffing van de vennootschapsbelasting. In dit rapport zijn voorstellen ontwikkeld ten aanzien van het heffingssysteem, de organisatie en structuur van de aanslagregeling, de controle en de administratie. De beleidsgroep heeft adviezen gegeven over de ideaalformatie van de Inspectie Vennootschapsbelasting.

Het advies van de beleidsgroep vormt onderwerp van bespreking in diverse overlegorganen.

Definitieve besluitvorming zal begin 1985 plaatsvinden.

Bureaus der Rijksaccountantsdienst

Variant 7 en 8

Kernthema bij studies en maatregelen is de samenwerking tussen de rijks-accountants en de functionarissen van de controleafdelingen der diverse inspecties, met als voordelen een verbetering van de interne efficiency en een meer "klantgerichte" benadering. Daarnaast is overgegaan tot differentiatie in de controlemethodieken: deelonderzoek, flitsonderzoek en diepteonderzoek. Gestart is met kantoorautomatisering (zie I- en P-plan).

Inspecties Invoerrechten en Accijnzen

Varianten 7 en 8

In 1983 is ingesteld de Beleidsgroep Douane, die medio 1985 eindrapport zal uitbrengen. Hierbij zal onder meer aandacht worden gegeven aan:

- a. de ontwikkeling van een visie op middellange en lange termijn met betrekking tot de douane, in het bijzonder ten aanzien van de douanecontrole; een en ander mede met het oog op het leveren van een inbreng bij de totstandkoming van EEG-regelgeving en rekening houdend met de in reeds uitgebrachte rapporten voorgestelde veranderingen
- b. de vaststelling van prioriteiten en posterioriteiten bij de uitvoering van de douanetaken
- c. de wenselijkheid van automatisering van de uitvoering van de douanewetgeving, anders dan ten aanzien van de in- en uitvoeraangifte (Sagitta)
- d. het aantal, de omvang en de beheersbare grootte van de douane-eenheden; de structuur binnen de eenheden
- e. de rationalisatie van de infrastructuur van de douane (aangiftepunten, openstellingsuren e.d.)
- f. de interne controle
- g. de vorm, de inrichting en de inhoud van de administratieve douanevoorschriftgeving.

Daarnaast zijn in de afgelopen periode efficiency verhogende voorzieningen getroffen; normstellingen in de formatievaststelling, leidend tot een personeelsbesparing van 140 man (begroting 1986), betere afstemming met de FIOD en kantoorautomatisering (I- en P-plan).

Het project Sagitta, een landelijk automatiseringsproject ten aanzien van in- en uitvoeraangifte, heeft een arbeidsbesparend effect in fase A op de ontvangkantoren (250 man te verrekenen in de formaties tot 1987) en in fase B op de inspecties invoerrechten en accijnzen (60 man te verrekenen in de formaties na 1987). Het project zal ook leiden tot niet onaanzienlijke besparingen bij andere overheidsorganisaties en tot besparingen bij het bedrijfsleven.

Ontvangkantoren

Alle varianten worden in kort bestek behandeld. Met betrekking tot variant 3 (decentralisatie), geldt de volgende overweging. De inning en invordering vraagt een specifieke deskundigheid die bij het overdragen van de taak of overlaten aan lagere overheden zoals gemeenten, tot een grote versnippering zou leiden.

Juist om te profiteren van de voordelen van schaalvergroting is in 1970 besloten de inning en invordering van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen door de Rijksbelastingdienst te doen verrichten. Ten aanzien van varianten 7 en 8 wordt opgemerkt, dat het aantal ontvangkantoren in de periode 1950 - 1980 is teruggebracht van ruim 300 tot 96. Recentelijk is de gehele organisatiestructuur van de ontvangkantoren doorgelicht. Dit heeft geleid tot het besluit een aantal ontvangkantoren op te heffen. Voor het vervullen van het huidige takenpakket is voor de eerstvolgende jaren een optimum in de organisatie bereikt. Door automatisering is de toeneming van de omvang van het takenpakket voor een zeer belangrijk deel opgevangen en kon het aantal personeelsleden verminderen. Efficiency-verbeteringen en daaraan gepaard gaande besparingen in de personele sfeer worden versterkt doorgezet (I- en P-plan).

Het takenpakket is aan de orde geweest bij de Heroverweging Groei Belastingdienst, Heroverweging Kasbeleid en de Beleidsgroep Invordering. Op korte termijn start de heroverweging van de invordering van rijksbelastingen (5e ronde).

Regionale Directies

Variant 7 en 8

Er vindt een herbezinning plaats op de taakverdeling op personeels- en organisatiegebied tussen de desbetreffende departementale directies en de regionale afdelingen Personeel en Organisatie. De tendens hierbij is een verschuiving van de beheersmatige activiteiten van departementaal naar regionaal niveau.

Deze herschikking van bevoegdheden en verantwoordelijkheden - in de lijn van het rapport Herinrichting Personeelsbeleid in de rijksdienst - vormt momenteel onderwerp van overleg met de Bijzondere Commissie voor het Georganiseerd Overleg in de Belastingdienst. De effectuering van deze decentralisatie zal in 1985 en 1986 haar beslag krijgen. Daarnaast vindt verdere kantoorautomatisering plaats en is besloten de behandeling van verzoeken om kwijtschelding te automatiseren.

II. Investerings- en personeelsplan Rijksbelastingdienst

In 1982 is in opdracht van de toenmalige Minister van Financiën, een Investeringsplan Belastingdienst 1983 - 1987 ontworpen. Het plan omvat een opgave van gelden die de Belastingdienst in de jaren 1983 - 1987 (extra) nodig zal hebben om de doelstellingen voor die periode te realiseren en de met de volumestijgingen samenhangende werkzaamheden te verrichten. Het plan bevat de volgende elementen:

I. De doelstellingen van de Belastingdienst in de jaren 1983 - 1987.

II. Vereiste investeringen uitgewerkt in:

- uitbreiding personeel
- meer gelden op de eigen materiële begroting en op begrotingen van andere departementen zoals huisvesting (VROM).

III. Beleidsrealisering door middel van:

a. efficiency-verbeteringen:

- . autonoom
- . met behulp van kantoorautomatisering
- . met behulp van centrale automatisering

b. efficiency-verbeteringen ten gevolge van gewijzigd beleid c.q. met behulp van wetswijzigingen

c. extra personeel en/of financiële ruimte in de materiële begroting.

IV. De geschatte financiële baten opgeleverd door de onder III bedoelde maatregelen.

Bij ongewijzigd beleid zou de realisatie van de doelstellingen 1983 - 1987 een uitbreiding hebben betekend van 3.945 nieuwe medewerkers met de daaraan verbonden kosten van f 256,5 miljoen per jaar.

Teneinde deze ongewenste situatie te voorkomen, is een omvangrijk programma van investeringen en efficiency-verbeteringen in gang gezet; waarvan de kern onder III wordt aangegeven.

Een besparing van arbeidsplaatsen kan worden gerealiseerd via een viersporen-beleid, te weten:

a.	efficiency-verbeteringen	200 man
b.	efficiency-verbeteringen met kantoorautomatisering	750 man
c.	efficiency-verbetering c.q. nieuw beleid met behulp van wetswijzigingen	1.600 man
d.	landelijke automatisering	<u>540 man</u>
		3.090 man

De behandeling in de ministerraad heeft geleid tot acceptatie van het I en P-plan, waardoor nog slechts een uitbreiding is vereist van 855 man in plaats van 3.945.

Bij de variantuitwerking is als bijlage I bijgevoegd de aanbiedingsnota aan de Minister van Financiën van de plaatsvervangend directeur-generaal der Belastingen bij het I- en P-plan.

In de bijlage II zijn de kantoorautomatiseringsprojecten vermeld voor de diverse dienstvakken.

De landelijke automatiseringsprojecten leiden tot een besparing met 540 man. Het betreft de projecten Sagitta (douane), Centrale Ontvangers Administratie en Voorlopige Aanslagregeling Inkomstenbelasting. Bijgevoegd is als bijlage III een folder inzake het Sagitta-project.

De effectuering van de voorgestelde maatregelen in het investerings- en personeelsplan vormt momenteel onderwerp van interne evaluatie. De resultaten van deze evaluatie zullen begin 1985 worden aangeboden aan de ministerraad. Voor deze evaluatie wordt dan ook naar deze ministerraadstukken verwezen.

III. Toekomstige herstructurering

De Belastingdienst is de laatste jaren voortdurend object van interne studies naar beleid, organisatie en werkmethoden geweest. De resultaten van deze studies zijn reeds of worden op dit moment geïmplementeerd.

De leiding van het Directoraat-Generaal der Belastingen is ervan overtuigd, dat het functioneren van de Belastingdienst continue kritische toetsing vereist.

De druk vanuit de politiek, vanuit de belastingplichtigen en vanuit de Belastingdienst zelf, de toenemende volumestijging en de complexere wetgeving vereisen een adequaat reageren.

Het is een bekend gegeven dat de omvang van de kosten van het uitvoerend apparaat van de Belastingdienst in sterke mate bepaald wordt door de mate van complexiteit en gedetailleerdheid van de aan de uitvoering der taken ten grondslag liggende juridische regelgeving.

Fundamentele besparingen dienen in belangrijke mate gevonden te worden in vereenvoudiging van deze regelgeving.

Aangezien het niet binnen de bevoegdheid van het Directoraat-Generaal der Belastingen ligt om dergelijke vereenvoudigingen autonoom te realiseren, heeft de directeur-generaal der Belastingen besloten om verhoogde efficiency en effectiviteit na te streven door verbeteringen in werkmethoden, procedures, materiële middelen (met name automatisering), in organisatorische vormgeving en door verhoogde kwaliteit van het personeel.

Het is dan ook het voornemen van de directeur-generaal der Belastingen om in de lijn van de in de afgelopen jaren voltooide heroverwegingen de komende jaren studies naar de totale structuur van de Belastingdienst uit te voeren; deze studies zullen in het voorjaar van 1985 aanvangen. De bedoelde studies treden buiten de grenzen van het onderzoeksveld van de Heroverweging Ge-deconcentreerde Rijksdiensten.

Aan de orde zullen komen de relatie centraal-lokaal bestuursniveau, rayonnering, samenvoegen van dienstonderdelen en efficiency-verbetering door automatisering van werkprocessen.

In deze studies zullen de huidige territoriale en functionele competentie (rayonnering: c.q. verdeling over dienstvakken) kritisch worden gezien. Met name zal daarbij in studie worden genomen in hoeverre de competenties van de verschillende dienstvakken meer op elkaar kunnen worden afgestemd om de externe effectiviteit te kunnen verbeteren (klantgerichte organisatie). De huidige functieverdeling tussen de heffing, controle, inning en gegevens-opslag/verwerking over de centrale directies, de regionale directies, de lokale eenheden, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Directie Automatisering Rijksbelastingen te Apeldoorn, zal in de beschouwingen worden betrokken.

Bij het formuleren van nieuwe organisatorische opties zal een afweging plaatsvinden tussen alle relevante aspecten en belangen, zoals doelmatigheid in termen van kosten en baten, de doeltreffendheid van de gehanteerde methodieken en beleidsinstrumenten, de bestuurlijke relaties tussen de drie bestuursniveaus (decentralisatie van personeels- en organisatiebeleid en financieel beleid), waaronder contractmanagement, budgetteringssystemen en de schaalgrootte van de eenheden.

Belangrijk hierbij zijn de snelle technologische ontwikkelingen van geautomatiseerde informatieverwerking.

De studies zullen naar verwachting resulteren in adviezen voor een nieuwe organisatorische vormgeving van de Belastingdienst, gepaard gaande met budgettaire gevolgen. Overwegingen van personeelsbeleid zullen bij de uiteindelijke keuze een belangrijke rol spelen. Het zal duidelijk zijn dat een dermate ingrijpende studie een lange tijdsperiode in beslag zal nemen ten einde een zorgvuldige en gedegen beleidsontwikkeling met betrokkenheid van de dienst, besluitvorming en implementatie te garanderen. Het is derhalve niet opportuun reeds nu voorspellingen te doen over mogelijke nieuwe structuren en over eventuele budgettaire consequenties.

B. Toetsing

Bij de uitwerking van de varianten 7 en 8 voor de te onderscheiden dienstonderdelen zijn verwijzingen gehanteerd. In het algemeen komen hierbij aspecten van de varianten 7 en 8 aan de orde. De focus ligt sterk op het verbeteren van de interne efficiency (variant 8). Behalve bij de inspecties der registratie en successie, de inspecties der vennootschapsbelasting, de afdelingen Loonbelasting van de Inspecties der Directe Belastingen en de ontvangkantoren, is er weinig aandacht voor de rayonnering. Met betrekking tot variant 3 bij de ontvangkantoren, kan worden aangenomen dat de inning van de omzetbelasting aan de orde zal komen in de 5e ronde heroverweging (invorderingsbeleid).

Bij de inspecties invoerrechten en accijnzen ontbreekt een verwijzing naar het onderzoek "Heroverweging Uitvoering Vreemdelingenwetgeving". Hierbij zijn besparingsvarianten opgenomen ten aanzien van de douane en de Koninklijke Marechaussee (zie variantuitwerking Koninklijke Marechaussee nr. 19).

Het I- en P-plan 1982 - 1987, waarnaar verwezen is, bevat de elementen van variant 8 (interne efficiency) voor de Belastingdienst in haar totaliteit. De daarin opgenomen besparingen leiden niet tot een vermindering van de uitgaven, maar bewerkstelligen wel dat de uitbreiding van personeel die noodzakelijk wordt geacht ter realisering van de doelstellingen, aanzienlijk minder is (855 man in plaats van 3.945), waarbij tevens een verhoging van de belastingopbrengst wordt bereikt (f 750 miljoen).

Het onderdeel toekomstige herstructurering geeft aan dat fundamentele bestuurlijk/organisatorische veranderingen met de daaraan gepaard gaande besparingen, alleen kunnen worden bewerkstelligd door een herbezinning op de Belastingdienst in zijn totaliteit. Uit de gegeven aanzet blijkt dat voor de heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten relevante aspecten daarbij aan de orde zullen komen.

De variantuitwerking bij de Belastingdienst geeft het beeld van een groot aantal studies die afgerond, c.q. in gang zijn en van in gang zijnde of toekomstige reorganisaties.

Vanuit de optiek van de werkgroep Gedeconcentreerde Rijksdiensten is met name van belang de uitwerking van de toekomstige herstructurering, waarin alle voorgaande studies kunnen worden geïntegreerd. De daaraan ten grondslag liggende gedachtengangen kunnen worden onderschreven, omdat zij sporen met de uitgangspunten van deze heroverweging. Van belang is dat de herstructurering betrekking heeft op de dienst in zijn totaliteit. Naast het personeel in de gedeconcentreerde dienstonderdelen (circa 26.000 man) is circa 2.600 man werkzaam bij niet-gedeconcentreerde dienstonderdelen, circa 400 man bij centrale afdelingen en circa 2.000 man in opleiding.

In dit kader zij ook gewezen op de door de dienst niet te beïnvloeden mate van regelgeving. Belangrijke besparingen kunnen gerealiseerd worden door vereenvoudiging van regelgeving. Waarneembaar is op dit moment echter eerder een tendens naar een grotere complexiteit en gedetailleerdheid. Bij de studie naar de toekomstige herstructurering kan het belangrijk zijn de kostenverhogende effecten van deze complexiteit en gedetailleerdheid in beschouwing te nemen.

Hierbij zijn eveneens van belang de verborgen beleidskosten. Hoewel uit het I- en P-plan blijkt dat gemiddelde perceptiekosten van de Belastingdienst op 1,6% liggen, brengt de uitvoering van de belastingwetgeving ook aanzienlijke kosten voor derden met zich mee (doen van aangifte, gebruik maken van diensten van derden (belastingconsulenten etc.), verlenen van faciliteiten bij boekenonderzoek, verstrekken van gegevens en informatie etc.). Hierbij is niet aan te geven in welke mate deze kosten zijn toe te schrijven aan de regelgeving, dan wel aan de wijze van taakuitoefening door de Belastingdienst. Voor te nemen maatregelen kan de kwantiteit van besparingen voor derden een belangrijk criterium zijn.

Bij het onderdeel "rayonnering" is vooral het vraagstuk van de schaalgrootte van de gedeconcentreerde eenheden (nu 360) relevant, zoals ook beschreven bij de toekomstige herstructurering.

Bij de inspecties der Registratie en Successie blijkt dat door schaalvergroting aanzienlijke besparingen kunnen ontstaan. Dat wil niet zeggen dat schaalvergroting alleen maar voordelen oplevert. Een zorgvuldige afweging tussen voor- en nadelen is van belang.

Daarnaast kan de vraag worden gesteld naar de doelmatigheid van de provinciale indeling van de regionale directies, uitgaande van het systeem van functionele deconcentratie en het weinige gemeenschappelijke met het takenpakket van lagere overheden.

Daarnaast verdient de afstemming met andere instanties aandacht.

Het heroverwegingsrapport Uitvoering Vreemdelingenwetgeving geeft aan dat hierin tussen Douane en Koninklijke Marechaussee besparingsmogelijkheden liggen. Dit kan wellicht ook gelden voor andere dienstonderdelen in hun relaties met andere instanties.

Aanbevolen wordt de studies naar de toekomstige herstructurering van de Belastingdienst snel te starten, zodat een belangrijke aanzet in 1985 kan worden gegeven.

DIENT DER DOMEINEN

A. Beschrijving van de variantuitwerking

A.1 Hoofdtaken

Het privaatrechtelijk beheer van de eigendommen van de Staat, dat wil zeggen de uitoefening van zijn rechten in burgerrechtelijke zin en de nakoming van zijn verplichtingen in dat opzicht.

De taken van de dienst zijn te onderscheiden in:

- a. Het domeinbeheer van de voor de publieke dienst bestemde staatseigendommen in materieelbeheer bij andere departementen.
- b. Het domeinbeheer en het materieelbeheer van de landbouwgronden van de Staat in de IJsselmeerpolders en van een aantal elders in Nederland gelegen landbouwgronden.

Het domeinbeheer betreft beheer, gericht op de specifieke aspecten naar burgerlijk recht.

Het materieelbeheer betreft beheer gericht op de specifieke, publieke taak.

A.2 Ontheffingen

Ontheffingen zijn gegeven voor de varianten 1, 3 en 5. Hierbij gelden de volgende argumenten:

Ten aanzien van variant 1 (opheffen/aanpassen)

De functie van het domeinbeheer bestaat bij de gratie van het eigenaarschap van de Staat van onroerende goederen, zodat van opheffing of aanpassing van die functie als zodanig geen sprake kan zijn.

Ten aanzien van variant 3 (decentralisatie)

De Staat heeft een eigenaarstaak zolang hij onroerend goed bezit voor de uitoefening van de publieke taak van enig departement. De eigenaarstaak is ondeelbaar en die van de Staat is derhalve niet overdraagbaar aan lagere overheden of particulieren. Mocht enige tak van staatszorg worden overgedragen aan een lager overheidslichaam of geprivatiseerd, dan zal de eigendom van de daarvoor dienende onroerende goederen de nieuwe bestemming volgen.

Ten aanzien van variant 5 (medebewind)

De overwegingen tot ontheffing ten aanzien van variant 3 zijn van toepassing voor variant 5.

A.3 Varianten

Variant 2: afstoten/uitbesteden

a. Afstoting ¹⁾

Zolang de Staat eigenaar is van voor de publieke dienst nodige onroerende zaken, zal hij tevens vanuit zijn eigenaarspositie moeten beheren. Afstoting van dat eigenaarsbeheer zonder meer is derhalve niet mogelijk.

b. Uitbesteding

In tegenstelling tot de in de parriculiëre sector beheerde objecten geldt ten aanzien van de door de Dienst der Domeinen beheerde onroerende zaken, dat:

- de eigendommen van de Staat niet zijn verworven uit een oogmerk van vermogensbelegging, maar ten dienste van een publieke bestemming

¹⁾ Bij het ontheffingsverzoek is aangegeven dat tot privatisering van de in eigen beheer geëxploiteerde landbouwbedrijven in de IJsselmeerpolders is besloten, hetgeen in 1985 vrijwel geheel zal zijn uitgevoerd. Daarnaast heeft het Kabinet in 1983 besloten vervreemding van de door de dienst beheerde landbouwgronden onder bepaalde voorwaarden toe te staan. Hierbij is verwezen naar Heroverwegingsrapport 32 (Privatisering), zitting 1981 - 1982, 16625 nr. 40, blz. 166-179.

- een ingebruikgeving aan een derde derhalve geen doel op zichzelf is, maar slechts mogelijk is indien zulks verenigbaar kan worden gemaakt met het materieelbeheer
- een gebruiksregeling dan ook niet uitsluitend wordt afgestemd op financieel-economische motieven, maar mede op de bescherming van de publieke belangen. Bij het treffen van gebruiksregelingen worden aspecten van materieelbeheer in de vorm van geboden of verboden aan de gebruiker opgelegd.

Integrale uitbesteding van beheer komt niet in aanmerking vanwege de verwevenheid met het publieke karakter van taken en werkzaamheden van andere departementen. Wel is de vraag aan de orde in hoeverre bepaalde werkzaamheden kunnen worden uitbesteed. Werkzaamheden, samenhangend met het beheer van staatseigendommen hebben naast een juridisch-technische, ook steeds een beleidsmatig karakter (zie boven) met uitzondering van het verrichten van taxaties in bepaalde gevallen komen zij niet voor uitbesteding in aanmerking. Voorts worden onderhoudswerkzaamheden aan gebouwen en gronden verricht, alsmede cultuurtechnische werken uitgevoerd.

De feitelijke uitvoering van deze werkzaamheden wordt steeds aan particulieren opgedragen. Jaarlijks wordt hieraan gemiddeld f 10 miljoen besteed. De bemoeiing van de Dienst der Domeinen beperkt zich tot het voeren van de "directie".

In de Noordoostpolder en Oostelijk Flevoland wordt het toezicht op de jacht geheel in eigen beheer door Domeinen uitgeoefend. Onderzocht wordt thans, als onderdeel van onderzoek naar een ander systeem van jachtverhuring, of het toezicht aan de jachthuurder kan worden overgelaten of opgedragen.

Bij vervreemding van roerende goederen (besluit Beheer overtollige rijksgoederen) en door de rechter verbeurd verklaarde of aan het verkeer onttrokken goederen, wordt in bijzondere gevallen taxatie en/of de bemiddeling van een makelaar met een specifieke deskundigheid ingeroepen. Gedurende een aantal jaren is een particulier makelaarskantoor ingeschakeld geweest. Op grond van de daarmee opgedane ervaring is enige tijd geleden besloten de verkoop wederom in eigen beheer te nemen.

Bij bewaring van goederen vindt ook uitbesteding plaats aan particulieren. Verkoop van onroerende goederen vindt plaats via openbare inschrijving. Bij dit verkoopsysteem is inschakeling van een notaris of makelaar niet nodig en wordt in beginsel de hoogste prijs behaald tegen de laagst mogelijke kosten.

Notariaatswerkzaamheden vinden, gezien de voorbereiding door de dienst, tegen gereduceerd tarief plaats.

Variant 4: verzelfstandiging

Evenmin als het domeinbeheer als zodanig voor afstoting of integrale uitbesteding in aanmerking komt, is verzelfstandiging/functionele decentralisatie van dat beheer, in de zin van onderbrenging van het beheer bij een organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid, denkbaar.

Variant 6: concentratie

De door de Dienst der Domeinen beheerde eigendommen van de Staat liggen verspreid over geheel Nederland.

Wil dat beheer optimaal functioneren dan is het - gezien de aard en omvang ervan - noodzakelijk te beschikken over regionale beheerseenheden.

Als redenen hiervoor gelden:

1. Daadwerkelijke bekendheid met de situatie ter plaatse en de concrete bijzonderheden van de aldaar gelegen domeinobjecten, onder andere ter beoordeling van de gebruiksmogelijkheden, waarde- en prijsbeoordeling en -vergelijking.
2. Voorkomen van en optreden tegen onrechtmatig gebruik; feitelijk toezicht op de wijze van gebruik en op de nakoming van onderhoudsverplichtingen en andere verplichtingen.
3. Rechtstreekse contacten met contractpartners als pachters, huurders, aannemers enz. omtrent kwesties rakende de uitvoering, wijziging of beëindiging van overeenkomsten.
4. Veelvuldige contacten met eveneens gedeconcentreerde rijksdiensten - al dan niet materieelbeheerder - onder andere het Kadaster, de Rijkswaterstaat, Defensie, Rijksgebouwendienst, Dienst Beheer Landbouwgronden en Staatsbosbeheer over gebruiksmogelijkheden, verlening van publiekrechtelijke vergunning of ontheffingen, in publiek belang te stellen voorwaarden, beheersoverdrachten, vervreemdingen enz.
5. Contacten met lagere publiekrechtelijke lichamen in verband met bestemmingsplannen, onroerend-goedbelasting, waterschapslasten en voorkeurspositie bij verkoop.
6. Contacten met andere regionale organen zoals Grondkamers, Pachtkamers, Huurcommissies in verband met toetsing pacht- en huurprijzen, (beroeps)-procedures e.d.

In het verleden is door samenvoeging het aantal inspecties teruggebracht van 17 tot 6. Voor mechanisatie en automatisering in aanmerking komende werkzaamheden voor de hele dienst, zijn ondergebracht bij het Centraal Domein Administratiekantoor.

Variant 7: efficiency van de dienst in zijn omgeving

- a. Onroerende zaken van de staat in gebruik voor de publieke dienst en daarom
in materieelbeheer bij het departement dat die belangen behartigt

Een nauwe samenwerking tussen domeinbeheer en het materieelbeheer is vereist. Gelet op de uiteenlopende verantwoordelijkheden en aard van de werkzaamheden met betrekking tot beide beheren, kan van samenvoeging per definitie geen sprake zijn.

Bij de uitoefening van het domeinbeheer wordt niet alleen samengewerkt met de eveneens gedeconcentreerde materieelbeheerders, maar ook met andere rijksinstanties. Een opsomming daarvan is bij de uitwerking van variant 6 reeds gegeven.

- b. Landbouwgronden in materieelbeheer en in domeinbeheer bij de Dienst der
Domeinen

Samenwerking vindt op regionaal niveau plaats met de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders RIJP (V&W), Dienst Beheer Landbouwgronden (DBL L&V) en Staatsbosbeheer (SBB L&V).

De Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders wordt in verband en voor de duur van de inrichtingsfase door de minister van Financiën onder diens verantwoordelijkheid belast met het (bijzonder) domeinbeheer. In zoverre functioneert de RIJP als een beheerseenheid van Domeinen.

Met de DBL vindt nauwe samenwerking plaats, onder andere ten aanzien van de wederzijdse overdrachten van gronden.

Het SBB voert zowel het materieelbeheer als domeinbeheer ten aanzien van onder het Ministerie van L&V ressorterende bossen etc. en de laatste jaren landbouwgronden met natuurwetenschappelijke waarden. De samenvoeging van materieelbeheer en domeinbeheer is hierbij gekozen om doelmatigheidsoverwegingen.

Bij de meerderheid van de dienstonderdelen is sprake van gemeenschappelijke huisvesting met andere overheidsorganisaties. Bij de verdere ontwikkeling van de automatisering wordt rekening gehouden met afstemming met andere rijksdiensten.

Variant 8: interne efficiency

De Dienst der Domeinen kan bij gemis aan enige bestuurlijke taak niet als een dienstverlenend orgaan worden aangemerkt. De dienst levert wel meetbare prestaties.

Bij de dienst bestaan systemen omtrent de bewaking van de personele uitgaven en onderhoudsuitgaven. De verhouding directe/indirecte kosten (85:15) wordt aanvaardbaar geacht.

Geconcludeerd wordt op grond van de in deze variant gegeven beschrijving, dat verlaging van de personele en materiële kosten, de kapitaals- en onderhoudsuitgaven, als gevolg zal hebben dat de taak niet volledig kan worden uitgevoerd, en dus onontkoombaar tot vermindering van de opbrengsten leidt.

B. Toetsing

Bij de uitwerking van de varianten is behalve in het geval van variant 4 het werkboek goed gevolgd. Dit heeft geleid tot de conclusie dat afstoten/uitbesteden en verzelfstandigen en concentratie van hoofdtaken niet mogelijk is. Variant 7 (externe efficiency) is beschrijvend gebleven, voorstellen over verdergaande samenwerking c.q. samenvoeging met andere diensten zijn niet gedaan. Variant 8 (interne efficiency) leidt tot de conclusie dat verlaging van de uitgaven als gevolg heeft dat taken niet volledig kunnen worden uitgevoerd en tot vermindering van de opbrengsten leidt. Er worden echter geen bestuurlijk-organisatorische veranderingen voorgesteld, alsmede daaraan gepaard gaande besparingen (waaronder de -20%-variant).

Varianten 2 en 4

De argumentatie bij de varianten 2 en 4 is niet geheel overtuigend. Het voornaamste argument tegen integrale uitbesteding en verzelfstandiging is de verwevenheid met het publieke karakter van taken en werkzaamheden van andere departementen. Vergelijkbare beheerswerkzaamheden bestaan echter ook in de particuliere sector. Bij uitbesteding blijft de verantwoordelijkheid in overheidshanden en kan daardoor het publieke karakter worden gewaarborgd. Ook bij verzelfstandiging, bijvoorbeeld in de vorm van een overheidsbedrijf, kan de publieke functie worden gewaarborgd. Aan verzelfstandiging in deze vorm kunnen voordelen verbonden zijn in de sfeer van de bedrijfsvoering en mogelijk een betere aansluiting bij departementen, andere diensten en instellingen, als bijvoorbeeld op grotere schaal overgegaan wordt tot een bedrijfsvoering zoals voorgestaan in het heroverwegingsrapport Zelfbeheer. Mogelijke voor- en nadelen van deze varianten vereisen verdere studie, bijvoorbeeld in het kader van de Interdepartementale Begeleidingscommissie voor het privatiseringsonderzoek.

Variant 6

Gegeven de huidige wijze van taakuitvoering en de spreiding van objecten over het land biedt concentratie geen voordelen. Nader onderzoek zoals bedoeld bij de variant 2 en 3 kan ook consequenties hebben voor de mate van deconcentratie.

Variant 7

Hierbij is de relatie met enkele andere overheidsdiensten beschreven. Er zijn echter nog een aantal andere overheidsorganisaties met aanverwante taakterreinen en waarmee de dienst veelvuldig contact onderhoudt, onder andere de Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat, Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (Defensie), PTT, Kadaster en de Directie Natuur, Milieu en Fauna-beheer (L&V).

Gezien het grote aantal overheidsinstanties, waarbij ook niet gedeconcentreerde onderdelen van de Rijksoverheid (bijvoorbeeld O&W) die zich bezighouden met onroerende goederen van het Rijk en gezien de centrale rol van de Dienst der Domeinen, is variant 7 in termen van afstemming en samenvoeging, waar het gaat om de eigenaarsfunctie, zeer relevant. De variant werpt echter geen licht op de mogelijke voordelen die in dit vlak kunnen worden behaald.

De mogelijkheden dienen verder te worden onderzocht, waarbij de variant niet beperkt kan blijven tot de Dienst der Domeinen, maar zich dient uit te strekken tot alle betrokken overheidsinstanties, uitgaande wellicht van een zero base-benadering ten opzichte van de organisatie van de onroerend-goedfunctie van het Rijk.

Variant 8

Geen opmerkingen.

Samenvatting van de toetsing

De varianten 2 en 4 (uitbesteding en verzelfstandiging) verdienen nadere uitwerking, bijvoorbeeld in het kader van de privatiseringsonderzoeken van het IBP.

Variant 7 (afstemming/samenvoeging) verdient nadere uitwerking door middel van een integrale benadering van alle overheidsinstanties met taken ten aanzien van onroerende goederen van het Rijk. Dit onderzoek dient fundamenteel te worden opgezet met een daarop afgestemd tijdsbeslag.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK

MINISTERIE VAN DEFENSIE

Nr. 14. Militaire Sociale Dienst

De taken, omvang, werkwijze en organisatie van de Militaire Sociale Dienst zullen in het kader van heroverweging personeelszorg defensie aan een apart heroverwegingsonderzoek 1985 worden onderworpen. Hierbij worden vergelijkingen gemaakt met soortgelijke voorzieningen in de burgermaatschappij.

Nr. 15. Indelingsraden

De resultaten van de onderzoeken naar een nieuwe opzet van de medische en psycho-technische keuringen en de geautomatiseerde gegevensverwerking dienen te worden afgewacht. Daarnaast dient aandacht te worden gegeven aan de samenwerking met andere (keurende) medische en psycho-technische instanties, inclusief de uitwisseling van expertise.

Nr. 16. Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen

Ten tijde van de opstelling van dit rapport waren de werkzaamheden van de werkgroep "Heroverweging bouw militaire en niet-militaire objecten" nog niet afgesloten. Het is daarom niet goed mogelijk een oordeel te geven over deze varianten alvorens het desbetreffende rapport is vastgesteld. Derhalve zij verwezen naar dat rapport.

Vanuit de taakopdracht cum annexis voor de heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten dient dan te worden gezien of voldoende aandacht is besteed, dan wel verdere uitwerking behoeven:

- de samenwerking met c.q. overdracht van taken aan andere bouw- en beheersdiensten
- de rayonnering
- aspecten die verbonden zijn met de overgang van vredes- naar oorlogstijd.

Nr. 18. Provinciale/regionale militaire commando's

De varianten zijn correct uitgewerkt. Er zijn geen gezichtspunten die op dit moment leiden tot een andere visie op bestuurlijk/organisatorisch wenselijke veranderingen, na de op basis van het door Bakkenist, Spits en Co uitgevoerde onderzoek, geëffectueerde reorganisatie.

Nr. 19. Koninklijke Marechaussee

Bij de Koninklijke Marechaussee kunnen bestuurlijke/organisatorische veranderingen en besparingen worden bewerkstelligd door uitvoering van de varianten, genoemd in het "Heroverwegingsrapport Uitvoering Vreemdelingenwetgeving. Het elimineren van het divisieniveau en de afstoting van de beveiliging van waardetransporten van de Nederlandsche Bank geven in hun uitwerking nog onvoldoende mogelijkheden om tot een oordeel te kunnen komen. Hiervoor is nader onderzoek noodzakelijk.

Nr. 20. Commando's Maritieme Middelen

Geen opmerkingen.

MILITAIRE SOCIALE DIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Verlenen van (gevraagde) hulp aan individuen en groepen (curatief).
- b. Bijstellen van het sociaal beleid op grond van ervaringsgegevens (preventief).

A.2 Ontheffingen

De taken omvang, werkwijze en organisatie van de Militaire Sociale Dienst zullen in het kader van heroverweging personeelszorg Defensie aan een apart heroverwegingsonderzoek 1985 worden onderworpen. Hierbij worden vergelijkingen gemaakt met soortgelijke voorzieningen in de burgermaatschappij. Op grond hiervan is ontheffing gegeven voor de variantontwikkeling.

INDELINGSRADEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Medische keuring van dienstplichtigen.
- b. Psychologische test.
- c. Selectiegesprek.
- d. Registratie en administratie.
- e. Medische administratie.
- f. Huishoudelijke diensten.

A.2 Ontheffingen

Ontheffing voor alle taken is gegeven voor de varianten 1, 3, 4 en 5.
Opheffen van taken is niet mogelijk (keuring en selectie dienstplichtigen).
Decentralisatie en medebewind en verzelfstandiging komen niet in aanmerking
vanwege de verwevenheid met het militaire apparaat.

A.3 Variantuitwerking

Algemeen:

Op dit moment wordt een onderzoek ingesteld om zowel het medische als het psychotechnische onderzoek te verbeteren. Door de werkgroep Automatisering Indelingsraden wordt een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden van een geautomatiseerde gegevensverwerking. De uitkomsten van deze onderzoeken kunnen mogelijk als gevolg krijgen dat de raden in de toekomst een taak zouden kunnen krijgen op het gebied van de indeling. De onderzoeken zijn nog in een te pril stadium om eventuele besparingen in de personele en/of materiële sector te kunnen aangeven.

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

Hooguit de medische en psychotechnische keuring kunnen worden overgedragen aan een particulier bedrijf/instelling. De andere taken en de eindcontrole blijven, vanwege de specifieke deskundigheid, bij Defensie.

Als nadelen van deze variant worden echter ervaren:

- een mindere mate van flexibiliteit; beleid en uitvoering zijn nu bij één directie ondergebracht, bij privatisering van een deel van de werkzaamheden zal de flexibiliteit minder worden
- naar verwachting zal het uitvoeren van een nieuwe werkmethode en/of coderingen in de krijgsmacht minder snel kunnen gebeuren, omdat nu een grote kennis van het defensieapparaat bij de indelingsraden aanwezig is, die bij het bedrijfsleven niet of in elk geval in mindere mate aanwezig is
- de kennis van de krijgsmacht zal onvoldoende zijn bij uitbesteding, ingeval van de beoordeling van de geschiktheid van kandidaten voor een (onder)officiersfunctie, ondanks de aanwezigheid van voldoende kennis op het psychotechnische vlak
- bij privatisering zal naar verwachting een tweede keuringsdag noodzakelijk worden, omdat een aantal zaken, zoals het voorlichtende aspect tot de taak van Defensie zal blijven behoren. Een tweede keuringsdag betekent een hogere tegemoetkoming vanwege loonderving (de eerste dag komt in de meeste gevallen voor rekening van de werkgever), geschat op enkele miljoenen guldens. Ook de uitkering aan reiskosten zal met 1 à 2 miljoen toenemen.

Derhalve wordt afstoten/uitbesteden van de werkzaamheden van de indelingsraden niet mogelijk geacht.

Variant 6: Concentratie

Bij de zeven indelingsraden worden in totaal 500 tot 550 keurlingen per dag gekeurd. Concentratie betekent een vestiging centraal in het land. Gezien het dagelijkse aantal keurlingen is een vrij groot gebouw nodig. Een al te grote besparing wordt hiervan in het personeelsbestand niet verwacht. Artsen en diverse andere medewerkers kunnen niet meer keuringen verrichten dan een maximaal aantal. In de lagere personeelsrangen zal een aantal medewerkers uit de organisatie kunnen verdwijnen.

Concentratie brengt grote nadelen met zich mee:

- Verlies van contacten die de indelingsraden in een regio onderhouden met gemeenten, onder andere bij niet of te laat verschijnen van keurlingen en de advisering van, met name in kleine gemeenten, de ambtenaar Militaire Zaken.
- Toename van reiskosten en reistijden, waarbij het de vraag is of voldoende tijd overblijft voor een verantwoorde keuring in één dag.
- Tal van voorzieningen worden nu rechtstreeks van een nabij gelegen kazerne betrokken, veelal de lunch die wordt aangeboden. Bij concentratie moet wellicht een aparte keukeneenheid worden opgezet.
- Advies van specialisten wordt nu verkregen na onderzoek in een nabij gelegen ziekenhuis of in het militair hospitaal. Over het algemeen slaagt men erin het onderzoek dezelfde dag te laten plaatsvinden. Bij één centraal gelegen indelingsraad zal dit niet meer op één dag kunnen, omdat circa 10% verwezen wordt.
- De vele acties van anti-militaristische groeperingen vertragen vaak het werk op een indelingsraad, één uur tot één dag. Meestal betreft het één indelingsraad, hetgeen maximaal 110 keuringen per dag uitsluit. Sluiting van één centrale indelingsraad impliceert de uitsluiting van maximaal 550 keurlingen. Hierbij komt de vraag of Defensie wel de veiligheid kan garanderen van alle keuringsplichten en medewerkers in één gebouw. Ook kunnen hogere kosten ontstaan door extra reiskosten en loonderving.

Variant 7: Verbetering functioneren in de omgeving

Op het gebied van medische keuring en psychotechnische keuring zijn de Rijks Psychologische Dienst, de Gemeenschappelijke Administratiekantoren, de Rijks Geneeskundige Dienst en de Gemeentelijke Geneeskundige Diensten werkzaam. Voor deze organisaties zijn het vaak deeltaken of zij brengen slechts advies uit.

Voor de indelingsraden zijn regionaal diverse ziekenhuizen werkzaam (variant 6) en landelijk de afdeling Geneeskundige Aangelegenheden Dienstplichtkeuring van de Directie Militaire Geneeskundige Diensten (DMGD) en de Militaire Bloedtransfusiedienst.

Van defensiezijde zijn verder werkzaam als keurende instanties: de keuringsraden van de Inspectie der Geneeskundige Diensten Koninklijke Landmacht. Deze keuren de aspirant beroepsmilitair en vrijwillig dienende militair en eventueel de in dienst zijnde dienstplichtigen. Hun capaciteit ligt lager.

Variant 8: Intern functioneren

De regiogrenzen worden jaarlijks vastgesteld op basis van de inschrijvingscijfers, de capaciteit van de diverse indelingsraden en de bereikbaarheid van vooral kleine gemeenten per openbaar vervoer. Inkrimping van het aantal indelingsraden (zie variant 6) wordt ongewenst geacht.

-20%-variant

Deze kan alleen worden gerealiseerd door een bezuiniging op personeelskosten. Vanwege de sobere materiële uitrusting van de indelingsraden zijn op materiële terreinen geen besparingen mogelijk. Evenmin kan er worden bespaard op de vergoeding van loonderving en reiskosten aan keurlingen. Een bezuiniging van 20% op de personeelskosten betekent het verdwijnen van 37 functies (f 1.850.000,--). Het heeft wel als gevolg dat de indelingsraden hun primaire taak, namelijk het op een verantwoorde wijze keuren van alle ingeschrevenen voor de dienstplicht, niet meer kunnen vervullen.

B. Toetsing

De varianten 2 en 6 zijn voldoende uitgewerkt. Wellicht had men iets dieper kunnen ingaan op de mogelijke voordelen en de mogelijkheden om tot besparingen te komen. Bij variant 7 blijft de vraag of wellicht door intensivering van samenwerking met andere keurende instanties bepaalde voordelen zijn te behalen. Bij variant 8 is met name het vraagstuk van de rayonering aan de orde gekomen (eigenlijk onderdeel van variant 7). Het systeem van de flexibele rayonering leidt tot een efficiënte afstemming van te keuren personen op de bestaande capaciteit. Een aantal andere aspecten van variant 8 is aangegeven in het algemene gedeelte en bij de -20%-variant.

De resultaten van de onderzoeken naar een nieuwe opzet van de medische en psychotechnische keuringen en de geautomatiseerde gegevensverwerking dienen te worden afgewacht. Daarnaast dient aandacht te worden gegeven aan de samenwerking met andere (keurende) medische en psychotechnische instanties, inclusief de uitwisseling van expertise.

DIENT GEBOUWEN, WERKEN EN TERREINEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Onroerend-goedbeleid: meewerken aan de totstandkoming daarvan, waaronder beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en milieubeheer.
- b. Uitvoering onroerend-goedbeleid (bouwen en in stand houden): voorbereiden, doen uitvoeren, toezicht houden op bouwactiviteiten, aanleg vliegvelden, inrichten terreinen etc., waaronder begrepen het beheer van het onroerend goed en de uitvoering van ruimtelijke-ordenings- en milieutaken.

A.2 Ontheffingen

De dienst Gebouwen, Werken en Terreinen is in zijn geheel aan een afzonderlijk onderzoek onderworpen in het kader van de 4e ronde heroverweging (bouw militaire en niet-militaire objecten). Gezien de relevantie van de varianten 2 (uitbesteden), 4 (verzelfstandigen), 7 en 8 (externe en interne efficiency) zijn voor deze varianten geen ontheffingen gegeven. Bij deze varianten kan worden verwezen naar het afzonderlijke heroverwegingsonderzoek.

A.3 Variantuitwerking

Door de dienst is verwezen naar het heroverwegingsonderzoek "Bouw militaire en niet-militaire objecten". Dit resorteerde in de volgende samenvatting per variant.

Variant 2: Privatisering

Nagenoeg de gehele uitvoering van bouw- en onderhoudswerkzaamheden wordt uitbesteed aan civiele bedrijven. Het inschakelen van civiele capaciteit bij de voorbereiding van projecten vindt selectief plaats; algehele uitbesteding van de voorbereiding is niet doelmatig. In verband met de functie-ervulling van het onroerend goed in crisis- en oorlogstijd, dient ook in vreedstijd de beleidsvorming, de verantwoordelijkheid voor de verwerving en het beheer, alsmede de technische begeleiding van het gebruik onder directe ministeriële verantwoordelijkheid plaats te vinden.

Variant 4: Verzelfstandiging

Het onroerend-goedbeleid is geïntegreerd in het materiële beleid van Defensie. Waar het onroerend-goedbeleid een functie vervult als duurzaam produktiemiddel van de krijgsmachtdelen, bestaat er een uitgesproken behoefte aan een defensie- orgaan dat met betrekking tot de verwerving en het beheer daarvan een integraal beleid tot uitvoering brengt. Met name de verplichting dat dit zowel in vredes- als in crisis- en oorlogstijd zo goed mogelijk moet zijn gewaarborgd, maakt het onmogelijk om een en ander te ontkoppelen van de directe ministeriële verantwoordelijkheid. Zie voorts datgene wat onder variant 2 is opgemerkt.

Variant 7: GRD in zijn omgeving

Er wordt uitsluitend een vergelijking aangegaan met de RGD, aangezien beide diensten taken uitvoeren die in vreedstijd op enkele gebieden overeenstemming vertonen (bouwen en uitvoeren van het z.g. eigenaarsonderhoud). Geconcludeerd wordt dat een aantal zeer principiële verschillen het onmogelijk maakt om op een breed terrein tot uitgebreide samenwerking te komen. Dit neemt niet weg dat op een aantal gebieden (die in het rapport worden aangegeven) over en weer kan worden geprofiteerd van specifieke deskundigheden en ervaringen, hetgeen de doelmatigheid van de organisatie en van de budgetbesteding kan bevorderen. Op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu wordt met rijksinstanties, provinciale en gemeentelijke instanties gecoördineerd, hetgeen wordt bevorderd door onder meer daartoe bij wet verordeneerde overlegstructuren, alsmede door de regionale indeling van de Buitendienst van de DGWT, die op provincie- en gemeentegrenzen is afgestemd.

Variant 8: Intern functioneren

Ten slotte wordt ten aanzien van het intern functioneren van de DGWT verwezen naar deel B van het rapport "Heroverweging Bouw Militaire en Niet-Militaire Objecten", waarin dit integraal aan de orde wordt gesteld. Bij deze variant komt een aantal produktiviteitsbevorderende maatregelen aan de orde.

B. Toetsing

Ten tijde van de opstelling van dit rapport waren de werkzaamheden van de werkgroep "Heroverweging bouw militaire en niet-militaire objecten" nog niet afgesloten. Het is daarom niet goed mogelijk een oordeel te geven over deze varianten, alvorens het desbetreffende rapport is vastgesteld. Derhalve zij verwezen naar dat rapport.

Vanuit de taakopdracht cum annexis voor de heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten, dient dan te worden gezien of voldoende aandacht is besteed, dan wel verdere uitwerking behoeven:

- de samenwerking met c.q. overdracht van taken aan andere bouw- en beheersdiensten
- de rayonnering
- aspecten die verbonden zijn met de overgang van vredes- naar oorlogstijd.

PROVINCIALE/REGIONALE MILITAIRE COMMANDO'S

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Territoriale beveiliging en bewaking.
- b. Mobilisatievoorbereiding.
- c. Civielmilitaire samenwerking.
- d. Toepassen noodwetten in oorlogstijd.
- e. Huisbaasfunctie voor alle militaire objecten, terreinen etc., inclusief legering en voeding, postverzending, kantine, welzijnszorg en kasbeheer.
- f. Host National Support (steun aan bondgenoten op Nederlands grondgebied).

A.2 Ontheffingen

Gezien het specifieke militaire karakter van de hoofdtaken van de PMC/RMC is ontheffing gegeven voor de varianten 1 t/m 5.

A.3 Variantuitwerking

Algemeen:

De huidige organisatie is het gevolg van een herstructurering aan het eind van de jaren zeventig, op basis van een onderzoek door het organisatieadviesbureau Bakkenist, Spits en Co. Hoofdmotieven van dit onderzoek waren persoonlijke aspecten, financiële aspecten (terugdringing exploitatie-uitgaven ten gunste van investeringen) en organisatorisch/structurele aspecten (het streven naar een optimaal doelmatige organisatie).

In grote lijnen bestond de voornoemde herstructurering uit de concentratie van 3 territoriale staven van de 3 territoriale bevelhebbers tot één staf-NTC met één nationaal territoriaal commandant.

Ook de concentratie van de 18 garnizoencommando's tot 8 provinciaal militaire commando's en één Regionaal Militair Commando behoorde tot deze herstructurering. Tevens vond de afstoting plaats van een aantal logistieke eenheden, geneeskundige eenheden en verbindingseenheden die thans uit doelmatigheidsoverwegingen respectievelijk zijn samengebracht onder een nationaal OLogistiek Commando, een Nationaal Geneeskundig Commando en een Nationaal Verbindingscommando. De besparing in de territoriale organisatie bedroeg circa 1.650 functies.

Met de concentratie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de thans geherstructureerde territoriale organisatie, is op nationaal en provinciaal niveau tevens een evenwichtige en doeltreffende taakafbakening der werkzaamheden tot stand gekomen.

Hierbij is zeer nadrukkelijk rekening gehouden met:

- de organisatiestructuur en werkwijze van civiele instanties op nationaal, provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau
- de "span of control" van de NTC
- de noodzakelijke flexibele overgang van een vredesorganisatie naar een oorlogsorganisatie
- het functioneren van een territoriale organisatie in tijden van verhoogde waakzaamheid/spanning
- het functioneren van de territoriale organisatie in oorlogstijd
- de civielmilitaire samenwerking die op alle niveaus in zowel vredes- als in oorlogstijd een snelle en juiste afstemming van militaire en civiele activiteiten dient zeker te stellen
- het optreden van de NTC, de PMC's en de RMC als territoriale militaire gezagsdragers
- het belang van het Nederlands territorium in het kader van de "Lines of Communication" en het leveren van "Host National Support" ten behoeve van NATO-bondgenoten.

Variant 6: Concentratie

Beveiliging en bewaking van objecten:

Mede ter wille van een goede oorlogsvoorbereiding, de zeer plaatselijke inzet van de eenheden, de verantwoordelijkheid van de PMC/RMC voor de beveiliging en bewaking van alle militaire objecten in zijn gezagsgebied (provincie) en de noodzakelijke plaatselijke coördinatie met civiele autoriteiten, maakt het onmogelijk deze taak bij St-NTC onder te brengen.

Mobilisatievoorbereiding:

Wanneer de taak van de mobilisatievoorbereiding wordt geconcentreerd onder St-NTC, dan gaat dat ten koste van de nauwkeurigheid van oorlogsvoorbereiding ten gevolge van de schaalvergroting der werkzaamheden en de mogelijkheid tot coördinatie waardoor de kans bestaat dat bij daadwerkelijke mobilisatie een chaotische situatie ontstaat.

Civielmilitaire samenwerking op provinciaal niveau:

Wanneer de civielmilitaire samenwerking op nationaal niveau wordt geconcentreerd onder St-NTC, dan leidt dat onherroepelijk tot slecht afgestemde procedures en afspraken tussen civiele en militaire instanties op provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau.

Huisbaasfunctie:

Het concentreren van de PMC's/RMC betekent het direct onder commando van de NTC brengen van circa 175 kazernecommandanten. Gezien de span of control moet dit tot de onmogelijkheden worden gerekend.

Oorlogsorganisatie:

Concentreren van één of meer PMC's is niet uitvoerbaar vanwege de relatie met de te genereren oorlogsorganisatie. In ooglogstijd treedt gespreid over alle provincies een verveelvoudiging van het aantal functies in vredestand op.

Conclusie:

Een verdergaande concentratie dan thans het geval is van de PMC's/RMC of door deze te verrichten deeltaken leidt onherroepelijk tot grote problemen bij St-NTC (span of control) en heeft een negatieve uitwerking op de totale oorlogsvoorbereiding van de KL, terwijl de gevolgen hiervan in oorlogstijd niet te overzien zijn.

De, in de eind jaren zeventig, uitgevoerde herstructurering heeft reeds tot een doelmatige en doeltreffende territoriale organisatie geleid, die past in de totale KL-structuur.

Variant 7: Het functioneren van de PMC/RMC in zijn omgeving

Tot op heden bestaat geen reden het huidige functioneren van de militaire GRD te wijzigen. Er zijn geen klachten en het wordt door de civiele ambtsdragers als prettig ervaren dat er één militaire instantie is waarmee in de provincie zaken kan worden gedaan over militair operationele aangelegenheden.

Overdracht van deeltaken aan civiele GRD's is niet mogelijk. De overdracht van beveiliging en bewaking aan de politie zou waarschijnlijk tot hoge meerkosten leiden. De infanteriebeveiligingscompagnieën bestaan voor het grootste deel uit dienstplichtigen. Deze compagnieën hebben ook oorlogsvoorbereidende taken, ook de andere deeltaken (mobilisatievoorbereiding, civielmilitaire samenwerking en huisbaasfunctie) lenen zich niet voor overdracht op gronden van het unieke karakter, de militaire deskundigheid en de voorbereiding in oorlogstijd. Wel is het mogelijk bepaalde civiele GRD's te laten profiteren van infrastructurele voorzieningen.

Variant 8: Het interne functioneren van de PMC/RMC

Bij deze variant wordt de -20%-variant behandeld. Gewezen wordt op het organisatieonderzoek van Bakkenis, Spits en Co., waarop de huidige organisatie is gebaseerd (zie algemeen). Sinds de reorganisatie is de formatie met slechts één functie toegenomen.

De -20%-variant kan slechts door afstoten van taken bereikt worden, uitgaande van een 20%-inkrimping van het totale functiebestand.

In het kader van het militaire operationele optreden van de KL is het thans niet verantwoord de territoriale PMC-organisatie - die in vreedstijd al zéér gering in omvang is - te ontdoen van één van de toegewezen taken. Ook het inleveren van minder dan 20%-functies leidt tot een onaanvaardbare situatie, omdat de huidige PMC/RMC-organisatie reeds het absolute minimum is voor het genereren van een oorlogsorganisatie. Het voorgaande is mede een gevolg van een steeds verdergaande automatisering, die met name in de mobilisatievoorbereiding wordt toegepast. De mobilisatievoorbereiding en de civielmilitaire samenwerking zouden bij afstoting het totale functioneren van de KL, zowel in oorlogs- als in vredes-tijd, grote schade berokkenen, terwijl reeds bij variant 7 is vastgesteld dat de beveiliging en de bewaking van militaire objecten uit kostenoverwegingen niet kunnen worden afgestoten. Met betrekking tot de huisbaasfunctie bestaat geen behoefte aan afstoting, omdat in de komende jaren juist daaraan meerdere activiteiten worden gekoppeld, zoals welzijnszorg en kantinediensten.

B. Toetsing

De varianten zijn correct uitgewerkt. Er zijn geen gezichtspunten die op dit moment leiden tot een andere visie op bestuurlijk/organisatorisch wenselijke veranderingen, na de op basis van het door Bakkenis, Spits en Co. uitgevoerde onderzoek, geëffectueerde reorganisatie.

KONINKLIJKE MARECHAUSSEE

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Waken voor de veiligheid van de leden van het Koninklijk Huis.
- b. Uitoefenen politietaak ten behoeve van Nederlandse en andere strijdkrachten en internationale hoofdkwartieren.
- c. Politietaak op plaatsen onder beheer van het Ministerie van Defensie en verboden plaatsen.
- d. Uitoefening grensbewaking, overeenkomstig de Vreemdelingenwet.
- e. Bijstaan van de politie ter handhaving van de openbare orde.
- f. Hulpverlening aan bevoegde organen bij aanhouding of voorgeleiding van verdachten.
- g. Taken, uit te oefenen bij bijzondere wetten en besluiten.
- h. Beveiligingswerkzaamheden voor de Nederlandse Bank N.V. in opdracht van de Ministeries van Justitie en Defensie.

A.2 Ontheffingen

Ontheffing is gegeven voor de varianten 1 t/m 6, gezien het karakter van het takenpakket. Hierbij is echter aangetekend dat de uitwerking van andere varianten bij bepaalde kleinere taken, zoals taak h, wel mogelijk is.

A.3 Variantuitwerking

Variant 7: Functioneren en haar omgeving

Defensie- en politietaken:

Wat de defensietaken (b, c en g) betreft, is afstemming met andere GRD's niet goed denkbaar.

De sterkte van de brigades (minimaal 12 man) varieert al naar gelang de werklust, die afhankelijk is van onder meer de grootte van de militaire populatie, alsmede aantal en aard van de militaire objecten in het rayon (bewakingsgebied) dat aan de brigades is toegewezen. Als militaire objecten worden in dit verband mede beschouwd: mobilisatiecomplexen, depots, werkplaatsen, kantoorgebouwen en pijpleidingsinstallaties.

Op verschillende terreinen is sprake van samenwerking met Gemeente- en Rijkspolitie, onder andere bij winkeldiefstallen, snelheids- en alcohol-controles, verschaffen van celruimte aan arrestanten van de Civiele Politie en Justitie, deelneming in periodiek overleg inzake politietoetreden met politieke en justitiële autoriteiten, medegebruik van door de politie ontwikkelde informatiesystemen.

Onderzoek naar vermindering van het aantal politiedienstbrigades heeft uitgewezen dat dit niet mogelijk of verantwoord is, onder andere door de verbondenheid met de plaatselijke militaire vestigingen, snelheid van handelen in geval van calamiteiten, lokale bekendheid en te overbruggen afstanden.

Civiele taken:

Deze zijn specifiek en worden uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van andere ministers dan die van Defensie. Met uitzondering van taak (en bijstand) is op en nabij de werkplek een brigade gevestigd, waarvan de sterkte is afgestemd op de werklust. De grensbewaking (taak d) wordt gezamenlijk met de douane uitgevoerd. Herverdeling van taken tussen douane en KMAR wordt onderzocht in de 4e ronde Heroverweging (Uitvoering vreemdelingenwetgeving). Uitvoering van taak f (hulpverlening aan bevoegde organen) is hierbij in geding, aangezien de KMAR bij grensbewaking over algemene opsporingsbevoegdheden beschikt, in tegenstelling tot de douane. Voor de bijstand aan politie (taak e) is in de KMAR-organisatie geen extra personeel opgenomen. In voorkomende gevallen wordt personeel aan de diverse brigades onttrokken en voor de duur van de acties ter beschikking gesteld aan het bijstand vragende politiekorps. De daaraan verbonden werklust is aan sterke schommeling onderhevig. Afschaffing van deze taak zal derhalve bij de KMAR niet tot personeelsreductie leiden. Het totale potentieel waarover de Nederlandse politie in geval van calamiteiten kan beschikken, zal echter verminderen.

De beveiligingswerkzaamheden ten behoeve van de Nederlandse Bank N.V. zijn aan de KMAR opgedragen op aanbeveling van een interdepartementale werkgroep. Uitwerking van de variant: vervulling door een ander orgaan is niet opportuun, mede vanwege de kleinschaligheid van de taak. Dit is overigens ter beoordeling van de opdrachtgever.

Het onderzoek naar de mogelijkheid één bestuurslaag te elimineren, heeft een interimrapport opgeleverd. Het meest relevante gedeelte is bijgevoegd. Het betreft hier het divisieniveau. Hierin wordt geconcludeerd dat vooralsnog de opheffing van het divisieniveau meer nadelen, in termen van "span of control", beleidsmatige contacten, personeelsbegeleiding en opleidingen met zich meebrengt dan voordelen in termen van een vereenvoudiging van de organisatie en besparingen. Wel wordt overwogen door rationalisatie en herverdeling van taken de divisiestaven te verkleinen.

De personeelssituatie is onderzocht. Dit heeft geleid tot de vermindering van formatiesterkte bij een aantal onderdelen en tot vergroting bij andere. Het resultaat is per saldo neutraal. Er kan nu worden gesproken van een evenwicht tussen werklast en beschikbare mankracht.

Het is slechts in beperkte mate mogelijk gezamenlijk met andere overheidsorganen gebruik te maken van ondersteunende functies. Deze mogelijkheden worden reeds benut.

Variant 8: Interne efficiency en -20%-variant

De dienst kent een uitgebreide prestatiebegroting. Het KMAR-budget heeft voor 85% betrekking op de personeelsexploitatie. De beheersing van deze kosten hangt ten nauwste samen met de beheersing van de personeelssterkte. Dat laatste geschiedt in een continuproces. De overige uitgaven zijn min of meer afgeleide kostenfactoren.

Met 20% lagere kosten kan onmogelijk dezelfde prestatie worden geleverd. Verlaging van kosten komt neer op personeelsreductie. Dat nu zou het evenwicht verstoren tussen werklast en beschikbare mankracht, in welk geval de opgedragen taken niet of niet naar behoren kunnen worden verricht.

Uitgaven in de materiële sfeer hebben vrijwel uitsluitend betrekking op onderhoud en vervanging van het benodigde materieel. Beperking van deze proportioneel betrekkelijk geringe uitgaven is niet verantwoord.

B. Toetsing

Bij uitwerking van de varianten is het werkboek correct gevolgd. Het heeft echter niet geleid tot voorstellen tot veranderingen met de daaraan gepaard gaande besparingen.

De volgende kanttekeningen zijn te plaatsen:

Stroomlijning

Eliminatie van één bestuurslaag. De KMAR kent vier bestuurslagen. Commandant/staf KMAR, divisies, districten en brigades. Dit geeft de KMAR ten opzichte van de andere gedeconcentreerde rijksdiensten een unieke positie. Een drie-/twee-lagenstructuur is het gebruikelijke patroon. De eliminatie van één bestuurslaag (de divisiestaven) verdient overweging.

De beschrijving van de voor- en nadelen van deze situatie biedt nog onvoldoende mogelijkheden tot oordeelsvorming.

Grensbewaking

Het rapport "Heroverweging Vreemdelingenwetgeving" bevat een aantal varianten dat zowel betrekking heeft op de douane als op de KMAR. Op het vlak van variant 7 zijn besparingen aangegeven indien taken van de douane naar de KMAR wordt overgeheveld naar de douane. Dit laatste levert grotere besparingen op dan het eerste.

De in dat rapport opgenomen beleidsvarianten kunnen bij implementatie leiden tot zeer grote besparingen bij de douane en KMAR. (Het grootst bij de KMAR.)

Realisering van deze varianten zal grote consequenties hebben voor de huidige organisatie.

Beveiliging Nederlandse Bank N.V.

Vergelijkbare taken komen voor in de particuliere sector, te weten: de beveiliging van geldtransporten ten behoeve van particuliere banken. Gezien dit, lijkt er weinig reden een overheidsorganisatie hiermee te belasten.

Conclusies

Bij de Koninklijke Marechaussee kunnen bestuurlijke/organisatorische veranderingen en besparingen worden bewerkstelligd door uitvoering van de varianten, genoemd in het "Heroverwegingsrapport Uitvoering Vreemdelingenwetgeving". Het elimineren van het divisieniveau en de afstoting van de beveiliging van waardetransporten van de Nederlandse Bank geven in hun uitwerking nog onvoldoende mogelijkheden om tot een oordeel te kunnen komen. Hiervoor is nader onderzoek noodzakelijk.

COMMANDO'S MARITIEME MIDDELEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Openbare orde en veiligheid: uitoefening militair gezag, deelneming in Havenraad, civiele verdediging.
- b. Vrede en veiligheid: planning, coördinatie en uitvoering van maritieme operaties ter plaatse.
- c. Ondersteunende taken: planning, coördinatie en uitvoering van maritiem-militair logistieke taken ter plaatse.

A.2 Ontheffingen

Ontheffingen voor alle taken zijn gegeven voor de varianten 1 t/m 6. Deze diensten oefenen hun taak uit op de drie zeehavenlocaties van de Koninklijke Marine. Gezien hun positie binnen het marineapparaat werd uitwerking van de varianten opheffen, uitbesteden, decentralisatie, medebewind, verzelfstandiging en concentratie niet zinvol geacht.

A.3 Variantuitwerking

Variant 7: Het functioneren van de dienst in zijn omgeving

Deze variant leidt tot de conclusie dat, gelet op de specifieke aard van de taken en de omstandigheden dat deze voornamelijk en in relatie tot de KM worden verricht, deze taken niet doelmatiger kunnen plaatsvinden door een wijziging in de externe relatie met andere GRD's binnen het rayon. Daarnaast moet het functioneren in vredestijd een soepele overgang naar een situatie in oorlogstijd met een grotere organisatie mogelijk maken.

Variant 8: Intern functioneren

In Den Helder zijn, daar waar het zinvol en doelmatig is de gemeenschappelijke taken die voor meerdere diensten, inrichtingen en bedrijven worden verricht, bij de CMM-organisatie ondergebracht.

In Amsterdam, Rotterdam en Vlissingen bestaan de CMM's deels uit functionarissen die de CMM-functie volledig vervullen en deels uit functionarissen die tevens elders een functie in de plaatselijke (Marine)-organisatie vervullen. Deze integratie van functies is karakteristiek voor deze diensten. De dienst beschikt over een kosteninformatiesysteem. Er is daardoor voldoende inzicht in de kosten en een mogelijkheid tot kostenbeheersing. De opvatting van derden is niet, dat de CMM's efficiënter zouden kunnen functioneren, maar juist dat, dank zij woekeren met de beperkt ter beschikking gestelde middelen, niettemin een aanvaardbare ondersteuning wordt geleverd.

Het verminderen van de uitgaven van de CMM's op personeelsgebied of materieel gebied zal direct leiden tot aantasting van de taken. Bij het personeel bestaat reeds spanning tussen de gestelde kwalitatieve en kwantitatieve behoefte en de gerealiseerde bezetting.

B. Toetsing

Er heeft een correcte uitwerking van de varianten plaatsgevonden. Echter, leidend tot de conclusie dat bestuurlijke/organisatorische veranderingen en besparingen niet mogelijk zijn, omdat zij leiden tot een niet acceptabele aantasting van de taakuitvoering.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK ¹⁾

MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Nr. 21 Kadaster en Openbare Registers (KADOR)

- De belangrijkste variant komt overeen met het advies van de Interdepartementale Beleidscommissie Privatisering om met inbegrip van de nog te onderzoeken meest vergaande subvariant, privatisering bij het KADOR serieus te overwegen.
- Verzelfstandiging komt als mogelijkheid pas duidelijk hierna in het vizier.
- Het verruimen van de mate en het aantal gevallen waarin met gemeenten kan worden samengewerkt teneinde dubbel werk te voorkomen, zal door de RAVI nog worden gezien.
- Ten aanzien van de samenwerking met gemeenten voor het vervaardigen van de Grootchalige Basiskaart kan in het decentralisatieoverzicht 1985 verslag worden gedaan.
- Versnelling van de automatiseringsprojecten AKR en LKI dient nog te worden overwogen.
- Het KADOR verdient ondersteuning in zijn poging om het veldwerk doelmatiger te organiseren.

Nr. 22 Regionale inspectie Milieuhygiëne (RIMH)

- De werkgroep stelt in de eerste plaats vast dat niet expliciet is ingegaan op de vraag of en op welke terreinen begeleiding en toezicht van lagere overheden door een gedeconcentreerd apparaat nodig is. Dit is namelijk bepalend voor de intensiteit van het toezicht. Dat kan, in de context van onder meer de inleiding en variant 8, en tegen de achtergrond van de hoge prioriteit van de handhavingstaak, nog aanvaardbaar zijn. Aandacht wordt gevraagd voor zo veel mogelijk overlaten van handhavingstaken die aan lagere overheden zijn toevertrouwd en voor prioriteitsstelling in de richting van handhavingstaken voor centraal uitgevoerde milieuwetten en van repressief toezicht.

¹⁾ Over twee van deze punten (zie nr. 22 en 23) is geen overeenstemming bereikt.

- Ook de rol van RIMH in ten aanzien van advisering omtrent de ruimtelijke ordening (onder meer via de PPC), is ter discussie (zie 23), zij het meer te verdedigen dan de van minder direct met ruimtelijke uitvoeringstaken betrokken diensten.
- Meer intensieve samenwerking DGMH-DGRO is in het stuk niet apart behandeld, maar kan, zoals wel terloops is aangegeven, al tot bestuurlijke verbeteringen leiden.
- De benodigde uitbreiding van capaciteit ten behoeve van de intensivering van de eigen handhavingstaak dient primair te worden gezocht in het waar enigszins mogelijk overlaten van milieuverantwoordelijkheden aan lagere overheden en ook uit de voorgenomen doelmatigheidsbevorderende maatregelen.

Geen overeenstemming is bereikt over de volgende aanbeveling:

- Echter, ten aanzien van (verplichte) advisering is de indruk, dat meer gedifferentieerd kan worden, onvoldoende weersproken. Bijvoorbeeld de regel ex art. 8 Hinderwet e.d. ware af te schaffen. Hieromtrent wordt een aanvullend voorstel gevraagd.

Nr. 23 Inspecties van de Ruimtelijke Ordening (IRO)

- Samenwerking RPD-RIMH kan ook al bestuurlijke vooruitgang betekenen.

Geen overeenstemming is bereikt over de volgende aanbeveling:

- Er wordt gevraagd om een nadere uitwerking van een andere decentralisatievariant, waarbij de bestuurslagen meer volgens gescheiden verantwoordelijkheden opereren. Dit impliceert wellicht in zijn uiterste consequentie dat rijksvertegenwoordigers niet meer in de PPC zitting hebben, maar op zijn minst afschaffing van verplicht advies. De werkgroep is zich nu al bewust dat te zijner tijd hierbij het voordeel van minder detailbemoeienis van rijkswege moet worden afgewogen tegen het nadeel van minder informele betrekkingen tussen Rijk en lagere overheden.

Nr. 24 Directies Volkshuisvesting in de provincies

- Een extern onderzoek moet uitwijzen tot welke personele en organisatorische consequenties de invoering van het Normkostensysteem zal leiden. Overleg over de resultaten zal plaatsvinden met BiZa en Fi.
- De toepassing van gemeenschappelijke huisvesting (en eventuele andere ondersteunende functies) dient te worden bevorderd. De RGD en BiZa worden uitgenodigd hiervoor een plan op te stellen.

Nr. 25 Rijksgebouwendienst (RGD)

De RGD zal in een intern onderzoek, in samenspraak met BiZa en Financiën, ten bate van verschillende grote operaties de volgende varianten uitwerken:

- afstoten/uitbesteden van onderdelen van alle hoofdtaken naar de markt-sector c.q. terugbrengen van de huisvestings- en beheersfunctie naar de departementen
- verzelfstandigen
- samenwerking met andere diensten wier hoofdtaak beheer van onroerend goed is
- doelmatigheid vergroten.

Dit onderzoek zal voor zomer 1985 zijn afgerond.

KADASTER EN OPENBARE REGISTERS

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Het houden van openbare registers ter inschrijving van rechtsfeiten betreffende registergoederen en het vervaardigen en bijhouden van kadastrale registers en kaarten.
- b. Het leveren van een bijdrage aan de realisering van het landinrichtingsbeleid van Landbouw en Visserij.
- c. Het vervaardigen, bijhouden en uitgeven van een grootschalige basiskaart van Nederland.

A.2 Ontheffingen

1. Variant 1 (opheffen/aanpassen) komt niet in aanmerking.
2. Variant 2 (privatisering) zal worden uitgewerkt voor alle taken.
3. Overdracht aan lagere overheden is recent voorwerp van discussie geweest in het kader van het Decentralisatieplan. Daar is geconcludeerd dat overdracht van de taken als zodanig aan gemeenten of provincies niet in aanmerking komt, wèl dat samenwerking met gemeenten zo mogelijk verbeterd zou kunnen worden (zie variant 7).
Deze discussie behoeft in het kader van dit heroverwegingsonderzoek niet te worden overgedaan. Hetzelfde geldt voor variant 5.
4. Variant 4 (verzelfstandiging) is buiten dit onderzoek gebleven. Belangrijkste overweging is de waarborg voor rechtszekerheid en onpartijdigheid die de overheid kan bieden. Achteraf passen hierbij wellicht toch kanttekeningen. Zie onder B.2.
Ten aanzien van de grootschalige basiskaart is in verband met de bekostiging een stichtingsvorm wel eens overwogen, maar om praktische redenen al snel verworpen.

5. Zie hiervoor onder variant 3.
6. Concentratie komt niet in aanmerking wegens de nauwe verbondenheid met de cliënten (notarissen en gemeenten) en na fysieke objecten.
- 7 & Deze varianten worden naast variant 2 uitgewerkt. Bij variant 7 zal ook
8. worden ingegaan op de samenwerking met grotere gemeenten en andere leveranciers en afnemers van vastgoedinformatie.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 21)

Variant afstoten/uitbesteden (2)

VROM verwijst hierbij naar de recente adviezen van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering. Hierin zijn drie alternatieven besproken, waarvan realiseringkansen worden verwacht.

De eerste geeft aan dat het uitbesteden van werkzaamheden, zoals dit nu reeds gebeurt, in een periode van 5 à 10 jaar in aanmerkelijke mate zou kunnen worden opgevoerd. Indien gekozen wordt voor realisering van deze variabele in een periode van 10 jaar, zal het wegvallen van arbeidsplaatsen vermoedelijk nagenoeg door middel van het natuurlijk verloop kunnen worden opgevangen.

Het tweede alternatief geeft een indicatie van de uitbestedingsmogelijkheden op langere termijn, bij introductie van het instituut van de zogenaamde beëdigde particuliere landmeter.

Bij de derde variabele wordt onder ogen gezien of een verruiming van de uitbesteding ten opzichte van variabele I gerealiseerd kan worden wanneer (een van) de gehanteerde randvoorwaarden, te weten behoud rechtszekerheid, doelmatigheid en behoud van deskundigheid, bij het Kadaster geheel of gedeeltelijk zouden worden losgelaten.

Deze laatste mogelijkheid is nog niet uitgewerkt. De IBP heeft onderzoek hiernaar aanbevolen. De beslissing van het Kabinet ter zake wordt afgewacht.

Variant 7 (externe efficiency) valt uiteen in verschillende richtingen:

- a. Andere samenwerking met de Landinrichtingsdienst met betrekking tot hoofdtak B.
 - Alternatief 1 hierbij is: beleidsbepaling van het Kadaster met betrekking tot landinrichtingswerkzaamheden onderbrengen bij de Landinrichtingsdienst. Een soortgelijk alternatief bestond tot voor kort toen de consulent Natuurbehoud qua beheer was ondergebracht bij het Staatsbosbeheer en qua beleid ondergeschikt was aan het toenmalige Ministerie van CRM.
 - Dit levert weinig voordelen op, ook geen besparingen. De nadelen worden door VROM echter ook niet zwaar ingeschat.

- Alternatief 2 behelst de samenvoeging van het deel van het Kadaster dat belast is met een deel van de herverkavelingswerkzaamheden met de Landinrichtingsdienst.

Dit alternatief houdt in dat ongeveer 200 à 275 medewerkers van het Kadaster worden overgebracht naar de Landinrichtingsdienst. Het betreft met name het hogere kader. Dit vereist een ontvlechting van de werkzaamheden van het Kadaster, omdat een aantal medewerkers naast landinrichtingswerkzaamheden andere taken verricht.

Een deel van de niet-gedeconcentreerde dienst zal in dit alternatief ook moeten worden samengevoegd met de Landinrichtingsdienst. Het betreft een deel van de materiebeleidsdirectie, een deel van de ontwikkelingscapaciteit en een deel van de automatiseringsproductiecapaciteit. Nader moet worden bezien in hoeverre een deel van de beheerscapaciteit moet worden afgesplitst en samengevoegd met de Landinrichtingsdienst.

De voordelen liggen op het vlak van de coördinatie en overleg en gezamenlijke voorbereiding.

De kosten van de Landinrichtingsdienst zullen ongeveer in evenwicht zijn met de vermindering van personeel bij het Kadaster.

Nadelen zijn verder dat het Kadaster beschikt over een buffer aan geodetische deskundigheid die met een zekere mate van flexibiliteit kan worden ingezet. De personele en organisatorische consequenties zullen ingrijpend zijn.

Er ontstaan risico's voor het afstemmen van de registraties bij beide diensten.

- Alternatief 3 behelst samenvoeging van alle landinrichtingswerkzaamheden van het Kadaster met die van de Landinrichtingsdienst.

Het gaat hierbij om ongeveer 600 (directe) medewerkers in de gedeconcentreerde eenheden. Dit alternatief vereist een ontvlechting van de werkzaamheden van het Kadaster, omdat een deel van de medewerkers, naast landinrichtingswerkzaamheden, andere taken vervult. Op centraal niveau kan de desbetreffende materiebeleidsdirectie van het Kadaster samengevoegd worden met de Landinrichtingsdienst. Hetzelfde geldt voor de centrale automatiseringscapaciteit ten behoeve van de landinrichting bij het Kadaster, die kan worden samengevoegd met de automatiseringscapaciteit van de Landinrichtingsdienst.

De bij het Kadaster centraal uitgevoerde fotogrammetrische werkzaamheden ten behoeve van de landinrichting kunnen bij het Kadaster ondergebracht blijven dan wel geprivatiseerd worden.

In dit alternatief zal een deel van de centrale beheerscapaciteit van het Kadaster moeten worden samengevoegd met de Landinrichtingsdienst.

b. De voorlopige Raad voor de Vastgoedinformatie is gestart met een programma, erop gericht bij de informatieverzameling, -verwerking en -verstrekking op het gebied van vastgoed een grotere efficiency en een hogere kwaliteit te bereiken. Verschillende commissies zijn ingesteld om onder meer te komen tot:

- een algemeen aanvaarde uniforme begrippenomschrijving voor basisgegevens van vastgoed
- een geautomatiseerde koppeling tussen registraties op adres (voornamelijk bij gemeenten) en op kadastraal perceel (bij het Kadaster)
- een behoeftebepaling voor plaatsbepalende gegevenselementen in een centraal bestand en vervolgens een bepaling van de methode die op dit gebied dient te worden gebruikt
- de invoering van één begrip waarde voor vastgoed te gebruiken voor diverse doeleinden (belastingen, heffingen, subsidies enz.).

Met betrekking tot de mogelijkheden tot meer intensieve samenwerking dan thans reeds plaatsvindt met grote gemeenten en bijvoorbeeld Rijkswaterstaat die uit dit onderzoek zouden kunnen voortkomen, wordt geen voorspelling gedaan. De onderzoeken zijn trouwens niet alleen op verhoging van efficiency, maar ook op kwaliteitsverbetering gericht.

Variant 8

Ook hierbij zijn verschillende subvarianten beschreven:

a. Ten aanzien van hoofdtak A zijn er 80 rayons, waarbinnen ploegen van medewerkers als eenheid belast zijn met het verrichten van mutatiemetingen. Deze 80 rayons met elk een rayonchef zouden kunnen worden teruggebracht tot 50 door vergroting van de span of control van deze rayonchef van circa 3 tot circa 10/12 medewerkers.

Als voordelen van de hiervoor genoemde constructie kunnen worden genoemd:

- betere coördinatie van het meetgebeuren
- meer uniforme kwaliteit
- meer duidelijkheid naar "buiten"
- continuïteit per geografisch gebied
- betere mogelijkheden voor ontwikkelingen (automatisering)
- grotere all-roundheid
- meer taakhoud voor de chefs
- de groep van meetassistenten wordt doelmatiger ingezet.

Nadelen

- door minder chefsplaatsen minder carrièreperspectief
 - door grotere produktie bij onveranderd werkaanbod verlies aan arbeidsplaatsen
 - onrust en onzekerheid bij het personeel.
- b. Verder wordt een aantal lopende ontwikkelingen beschreven met betrekking tot de vergroting van de doelmatigheid, te weten:
- automatisering van de kadastrale registratie (AKR)
 - project Landmeetkundige en Kartografische Informatieverwerking (LKI).

Deze automatiseringsprojecten zouden volgens de huidige planning in 1993 respectievelijk 1990 een besparing kunnen opleveren van 2,5 en 0,5%.

De besparingen bij LKI zullen nog toenemen.

De "variant" zou bij AKR kunnen zijn vervroeging van de landelijke invoering, maar dan zou de personeelsproblematiek contraproductief uitwerken.

- c. In 1983 is binnen het Kadaster aan een groep de opdracht gegeven aan te geven hoe de effectiviteit van een dag te velde kan worden verhoogd en hoe de produktie van de binnendienst kan worden opgevoerd. Bij de dag te velde komen zaken aan de orde als vertrek- en aankomsttijden, meerdere vertrekplaatsen, lunchpauzes, het al dan niet meten bij slecht weer, het laten oplopen van achterstand, waardoor grotere clusters kunnen worden gemeten, aanvaardbare kwaliteit in plaats van maximale kwaliteit. Dit laatste geldt ook voor de binnendienst, waarbij verder zaken te noemen zijn zoals: terugdringen post indirect, produktieregistratie, kosten-informatiesysteem, aanspreken op verantwoordelijkheid, stijl van leiding geven, projectmanagement enz.
- Daar een definitieve rapportage nog niet heeft plaatsgevonden, kunnen geen verdere bijzonderheden worden gegeven.
- 20% besparing kan wellicht bereikt worden door alle genoemde varianten in te voeren.

B. Toetsing

De gevraagde varianten zijn op correcte wijze uitgewerkt, wellicht met uitzondering van 7b, omdat daar de verbeteringen door vergrote samenwerking voor de taakomvang van het Kadaster niet in een scenariovorm zijn geschetst. 20% is niet bereikt, want daarvoor zijn besparingen meegeteld, waartoe toch al was besloten ter realisering in 1988. Niettemin zou het 3e privatiseringsalternatief meer kunnen opleveren.

Op de inhoud van de gekozen varianten is weinig aan te merken, met dien verstande dat bij de belangrijkste variant "privatisering" noodgedwongen nog onzekerheid bestaat over de mogelijkheden van één van de alternatieven.

De variant "samenwerking met gemeenten" is, in afwachting van de adviezen van de midden 1984 ingestelde voorlopige Raad voor de vastgoedinformatie, niet uitgewerkt; de in het Decentralisatieplan uitdrukkelijk aangekondigde studie naar de mogelijkheid om méér gemeenten bij het vervaardigen van de grootschalige basiskaart te betrekken, is zelfs niet genoemd. Het Kadaster wordt uitgenodigd in het decentralisatieoverzicht 1985 hierop in te gaan.

Ten slotte zou bij nader inzien verzelfstandiging niet onuitvoerbaar zijn en ook voordelen kunnen bieden. Het argument dat overheidsgezag nodig is, overtuigt evenmin, want zelfstandige instellingen zoals die voor de sociale verzekering of de rechterlijke macht beschikken over voldoende gezag. Omdat echter de verdergaande "privatisering" voorrang heeft, kan deze opmerking verder voor kennisgeving worden aangenomen.

Ten aanzien van de mogelijkheid om (20%) besparingen te realiseren, kan nog het volgende worden aangereikt:

Uit de vele verwijzigingen in het stuk naar de belangen van het personeel ontstaat bij de lezer de indruk, dat deze bij het Kadaster een onevenredig grote rol spelen.

De variant 8a (vermindering van meetrayons) leent zich volgens de werkgroep voor nadere uitwerking.

De versnelling van de automatiseringsprojecten AKR en ook wellicht LKI dient eveneens serieus te worden overwogen. De personeelsproblematiek dient inderdaad niet te worden onderschat, maar de stelling dat bij versnelde uitvoering juist extra personeel zou moeten worden ingehuurd, is niet overtuigend. Bovendien heeft de voorbereiding van vooral AKR al veel te lang geduurd, waardoor de kadastrale registratie thans op zeer verouderde wijze plaatsvindt.

REGIONALE INSPECTIE MILIEUHYGIËNE (RIMH)

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

Bij de RIMH worden de volgende taken onderscheiden:

- a. Handhaving van centraal uitgevoerde milieuwetgeving.
- b. Handhaving van decentraal uitgevoerde milieuwetgeving.
- c. Advisering in het kader van milieuwetgeving en volksgezondheidswetgeving, inclusief bijstand aan lagere overheden en particulieren.
- d. Adviseren over milieuhygiënische aspecten in ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing.
- e. Begeleiding milieu-incidenten.
- f. Interne advisering, signalering en informatievoorziening.
- g. Onderzoek naar de toestand van het milieu.

A.2 Ontheffingen

1. Alle taken zijn op zichzelf relevant en opheffing (variant 1) behoeft niet te worden uitgewerkt.
2. De taken van de RIMH lenen zich niet voor overdracht aan de marktsector. Uitwerking van variant 2 (afstoten/uitbesteden) is dus niet zinvol.
3. Decentralisatie aan lagere overheden is voor interne informatie- en onderzoeksfuncties (f en g) niet een reële optie. Voor de taak "handhaving centraal uitgevoerde milieuwetgeving" geldt, dat deze terreinen (nog) niet kunnen worden overgedragen wegens de rijksverantwoordelijkheid hiervoor en benodigde deskundigheid die bij het Rijk is geconcentreerd. Vooral om deze reden is ontheffing verleend ten aanzien van decentralisatie voor taak A.
4. De taken van RIMH lenen zich niet voor verzelfstandiging en functionele decentralisatie, wegens de samenhang met het rijksbeleid. Terugkoppeling is voortdurend nodig. Bij nader inzien plaatst de werkgroep hierbij enige kanttekeningen (zie hierna sub B.2). zonder dat dit overigens tot nieuwe conclusies leidt.
5. Voor medebewind geldt mutatis mutandis hetzelfde als bij variant 3.

6. Concentratie wordt bij RIMH niet mogelijk geacht, wegens het intensief cliëntgericht optreden. Aangetekend wordt dat dit niet afzonderlijk is aangetoond voor de taak "begeleiding milieu-incidenten" en voor "adviseren" ten aanzien van ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (zie ook bij IRO). De werkgroep signaleert dit achteraf. Ten aanzien van begeleiding milieu-incidenten is de noodzaak van "local presence" overtuigend; voor de rol in de ruimtelijke ordening, zie nr. 23 IRO hieronder.

7 & Deze efficiency-varianten zullen worden uitgewerkt.

8.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage nr. 22)

In een inleiding wordt de rol van de verschillende factoren in de milieubeleids-cyclus van het Rijk geschetst, conform het IMP-milieubeheer 1985 - 1989.

De rol van de provincies (en gemeenten) die een eigen milieubeleid ontwikkelen, wordt in de tekst wel erkend, maar de effecten hiervan op de relatieve rol van het Rijk komen niet expliciet aan de orde.

Zij werken niettemin door in de interne prioriteitsstelling van RIMH.

In het algemeen concludeert VROM: de RIMH's vervullen in alle fases van de beleidscyclus van milieuvraagstukken, maar vooral in de oplossingsfase en in de beheersfase een belangrijke rol ten behoeve van het rijksmilieubeleid. De door de RIMH's vervulde intermediaire functie tussen de centrale beleidsmakers en de lagere overheden kan op dit beleidsterrein niet worden gemist.

Een aanzienlijk deel van het RIMH-takenpakket heeft binnen het Directoraat-Generaal voor de Milieuhygiëne hoge prioriteit.

Opmerking vooraf: In de tweede helft van de jaren 1980 is verdergaande decentralisatie te verwachten (bijvoorbeeld chemische afvalstoffen). De gevolgen hiervan voor de taken van de RIMH zijn nu nog niet te overzien, maar mogen te zijner tijd niet in verband met taakverschuiving buiten beschouwing blijven bij eventuele implementatie bij deze hoofdtaak. Hiervoor dienen de resultaten van het meerjarige Intensiveringsprogramma Handhaving Wetgeving Chemisch Afval te worden afgewacht.

Variant 3: Decentralisatie

De variant laat de hoofdtaak grotendeels bij de RIMH's. De variant behelst een gedeeltelijke overdracht aan provincies en gemeenten van toetsing van individuele vergunningen/activiteiten (circa 1/3) aan rijksmilieubeleid.

Bij conflicten of problemen kan bovendien alsnog RIMH worden ingeschakeld. Taakelementen "stimuleren van bedrijven" tot "milieuzorg" worden geheel overgelaten aan provincies en gemeenten en "toezicht en controle bodemsaneringsgevallen in relatie tot andere milieuwetten" aan provincies. Een en ander levert een besparing op van f 0,5 mln/jaar (3,5%), alsmede een vermindering van de rijksdienst met 14 medewerkers en een vermindering van rijksbemoeienis met de lagere overheden; de rol van het provinciale milieubeleid wordt enigszins versterkt, taken worden (in theorie) beter democratisch controleerbaar.

Als nadelen gelden: vergroting apparaat lagere overheden; structureel verlies werkgelegenheid 7 manjaar; aanzienlijk risico voor adequate taakuitvoering door de LO; doorkruist integratiestreven (PIM); prematuur in huidige situatie rijksmilieubeleid; bemoeilijkt intensivering handhaving bij RIMH's; vergroot problemen bij aanpak bodemsaneringsgevallen; draagt niet bij aan een grotere doorzichtigheid van het overheidsoptreden.

Variant 5: Medebewind

In deze variant worden meer taakelementen aan de provincies overgedragen, namelijk het toezicht op de gemeentelijke uitvoering van milieutaken. RIMH blijft het toezicht op de provincies uitoefenen en daardoor op de achterhand voor deze nieuwe medebewindstaak aan provincies ten opzichte van gemeenten. Daarnaast kan de RIMH als het misloopt incidenteel taken tijdelijk "terugnemen".

Indien deze beide varianten (3 en 5) zouden worden gecombineerd, zouden dus nog enkele deeltaken ook aan de gemeenten worden overgelaten:

Besparingen: De medebewindsverschuivingen zouden samen een besparing opleveren van f 1 mln/jaar en in combinatie met variant 3.2 van f 1,3 mln/jaar (7% respectievelijk 9%); de vermindering van de rijksdienst bedraagt 22 respectievelijk 37 medewerkers; er is een vermindering van rijksbemoeienis en (in theorie) zijn de desbetreffende taken beter democratisch controleerbaar; er resulteert een versterking van de rol van de provincie in het milieubeleid en de provincies worden geactiveerd tot grotere participatie in het rijksmilieubeleid.

Als nadelen gelden: vergroting provinciaal apparaat met 22 medewerkers; structureel verlies werkgelegenheid 22, respectievelijk f 15 mj/jaar; aanzienlijk risico voor daadwerkelijke realisatie taakuitvoering door de provincies; spanningsveld binnen provincies tussen eigen milieutaken en rijksmilieutaken; gevaar voor zwaarder toezicht op gemeenten dan vanuit de RIMH's; overgangspanningen en -kosten zijn relatief hoog; desintegratie totaaloverzicht RIMH's en doorkruising integratiestreven (PIM); prematuur in huidige situatie rijksmilieubeleid; bemoeilijkt intensivering handhaving bij RIMH's; vergroot problemen bij aanpak bodemsaneringsgevallen; extra adviseur op te nemen in procedures Wabm-vergunningen; grotere bemoeienis provincies met gemeentelijk milieubeleid.

Hoofdtak Externe advisering

Variant 3: Decentralisatie

Ook bij deze hoofdtak worden deeltaken afgesplitst en wordt een variant ten aanzien van een beperkt aantal van deze deeltaken ontwikkeld. Het gaat daarbij vooral om de behandeling van klachten en over het adviseren en stimuleren ten aanzien van het inbrengen van milieuhygiënische aspecten in gemeentelijke plannen in ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing.

Alle overige adviestaken, zowel ten aanzien van vergunningverlening en planning, als ten aanzien van de toepassing van milieutechnologie en milieuwetgeving aan bedrijven, het bewaken van planvorming en het verschaffen van inlichtingen aan particulieren over rijksmilieubeleid, blijven bij de RIMH's.

Het gaat hier om een beperkte deeltaak die nog in omvang afneemt. VROM stelt: in de afgelopen periode is reeds veel advieswerk aan de lagere overheden overgelaten. Volstaan wordt met selectieve advisering, waarbij het milieurendement als belangrijkste criterium wordt gehanteerd.

Deze variant levert een besparing op van f 0,6 mln per jaar (4%), alsmede een vermindering van rijksbemoeienis met de lagere overheden; er gaat een stimulerende werking van uit op de provincies om toezicht op gemeentelijke taakuitvoering te concretiseren en een betere integratie milieuhygiëne - ruimtelijke ordening te bereiken.

Als nadelen gelden: structureel verlies werkgelegenheid 8 manjaar; risico-doorwerking rijksmilieubeleid in gemeentelijke plannen; risico voor adequate klachtenbehandeling; verlies aan info en overzicht bij RIMH's, negatieve doorwerking op andere taken; doorkruist integratiestreven (PIM); prematuur in huidige stadium relatie milieuhygiëne - ruimtelijke ordening; laten vervallen van klachtenbehandeling is praktisch niet te realiseren.

Variant 5: Medebewind

In deze variant wordt de hoofdtak "externe advisering" in beperkte mate bij de RIMH gehandhaafd. De RIMH's beperken zich tot de advisering inzake provinciale milieutaken en milieubeleid op provinciaal niveau, terwijl de adviestaken met betrekking tot het milieubeleid van gemeenten en waterbeheerders grotendeels of geheel aan de provincies in medebewind worden overgedragen.

Deze variant levert een besparing op van f 1,0 mln per jaar (7%), alsmede een vermindering van de rijksdienst met 27 medewerkers en een verminderde rijksbemoeienis. Provincies worden gestimuleerd tot grotere participatie in het rijksmilieubeleid en taken zijn (in theorie) beter democratisch controleerbaar.

Als nadelen gelden: omvang provinciale apparaat wordt vergroot; structureel verlies werkgelegenheid 13,5 manjaar; risico voor daadwerkelijke realisatie taakuitvoering door de provincies; spanningsveld binnen de provincies tussen eigen milieutaken en rijksmilieutaken; niet te verwaarlozen overgangswerkzaamheden met daaraan verbonden kosten; grotere bemoeienis provincies met gemeentelijk milieubeleid; desintegratie totaaloverzicht RIMH's en door-kruising integratiestreven (PIM); prematuur in huidige stadium relatie milieuhygiëne - ruimtelijke ordening; verlies aan informatie voor RIMH ten behoeve van andere taken; extra adviseur op te nemen in procedure Wabm-vergunningen.

Variant 7

Zie bij nr. 24, DGVH.

Een apart nadeel voor de zogenaamde samenvoegingsvariant voor de RIMH is de daaruit onvermijdelijk voortkomende bemoeilijking, zo niet beëindiging van de relatie met de andere inspecties van het Staatstoezicht Volksgezondheid (WVC)

Variant 8

In deze variant wordt een aantal reeds in gang gezette activiteiten beschreven die tot verbetering van het interne functioneren van de RIMH's moeten leiden en in onderlinge samenhang enige besparingen kunnen opleveren. Met een 20% lager budget kunnen beslist niet dezelfde prestaties worden geleverd. De totale besparing die uit deze activiteiten mag worden verwacht, ligt in de orde van grootte van f 0,7 mln per jaar. Deze besparing is evenwel volgens VROM onmisbaar om de als gevolg van de ontwikkeling en aanpassingen van het rijksmilieubeleid, optredende taakverzwaring voor de RIMH's te kunnen opvangen.

B. Toetsing

Hierop valt niets aan te merken.

Handhaving decentraal uitgevoerde taken.

Het valt op dat, behoudens enkele verspreide verwijzingen bij de uitwerking van deze variant, niet ten principale steeds de volgende vraag is beantwoord: moet men, indien eenmaal een taak (en zeker niet een toezichthoudende taak) aan lagere overheden is opgedragen, nog wel doorgaan met een zo intensieve begeleiding en controle (zelfs tweedelijnscontrole), dat de instandhouding van een apparaat voor deze taken gewettigd is. Inderdaad zal er altijd wel sprake zijn van rijkstoezicht op deze taken, maar vooral de intensiteit van het toezicht is uit oogpunt van decentralisatie bepalend.

Externe advisering

Deze intensiteit kan mede worden afgemeten aan het bestaan van een gedeconcentreerde dienst voor toezichttaken. Omdat de meeste milieuvraagstukken nog niet in de oplossingsfase verkeren en het milieubeleid zich het risico van onvoldoende toezicht niet kan permitteren, lijkt het niet nodig thans op de meer principiële vraag naar het bestaansrecht van een aparte gedeconcentreerde dienst op dit terrein in te gaan. In het licht van de recent uitgesproken prioriteit voor handhavingstaken, verdient het wel aanbeveling in de komende jaren te bezien hoe handhavingstaken zoveel mogelijk aan de lagere overheden kunnen worden overgelaten en het accent te leggen op handhavingstaken voor centraal uitgevoerde miliewetten en op repressief toezicht.

Ten aanzien van de adviestaak geldt als meest overtuigend argument, dat de miliewetgeving en -technologie zo in beweging zijn, dat de lagere overheden voorlopig nog vrij intensieve coaching behoeven.

Dit geldt echter lang niet op alle terreinen. Het is bijvoorbeeld niet goed meer te verdedigen dat alle hinderwetvergunningen door B. en W. in concept naar de RIMH moeten worden gezonden, waarna deze zo nodig in de gelegenheid moet worden gesteld om hierover advies uit te brengen. Er is voldoende openheid om (eventueel via andere belanghebbenden) onheil te signaleren. Het accent zou op repressief toezicht moeten liggen. Daarnaast kan een adviesverplichting wellicht ook worden vervangen door een verplichte verslaglegging omtrent gevoerd overleg. De werkgroep beveelt aan te overwegen deze en vergelijkbare regels af te schaffen (zie ook hoofdstuk 5).

Hierbij moet worden aangetekend dat er reeds in een beperkt aantal gevallen van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt en dat voor ingrijpen een fatale termijn geldt van 21 dagen.

Hetzelfde kan ook van toepassing zijn bij andere milieuwetten die langzamerhand bij lagere overheden goed zijn opgepikt.

Er ontstaat dan een analogie met de variant "externe advisering", zoals die bij DGVH (24) is uitgewerkt. Het onderscheid tussen deze taak en de handhavingstaak is soms vrij vaag, bijvoorbeeld waar het gaat om "stimuleren van/bewaken van" milieuaspecten in ruimtelijke planning.

Ten aanzien van de rol van de RIMH in de PPC zie nr. 23 (IRO).

Weerwoord VROM

VROM is van mening dat de desbetreffende toetsing van de variant "decentralisatie" bij externe advisering" dient te luiden:

"Externe advisering.

Ten aanzien van de adviestaak geldt als meest overtuigend argument, dat de milieuwetgeving en -technologie zo in beweging zijn, dat de lagere overheden voorlopig nog vrij intensieve coaching behoeven. Daarbij is er goede nota van genomen, dat de RIMH de adviestaak selectief, op basis van met name het milieurendement, uitvoeren.

Gelet op de ingrijpende wijzigingen in het milieuvergunningstelsel die in de komende periode zullen worden gerealiseerd, en in verband met de functionele behoefte in verband met andere (toezicht)taken aan betrokkenheid van de RIMH bij de vergunningsprocedure, kan de positie van de inspecteur als adviseur in de milieuvergunning worden gehandhaafd.

Ten aanzien van de rol van de RIMH in de PPC zie nr. 23 (IRO)."

Variant 7 wordt ook besproken onder nr. 24 (DGVH). Daarnaast is overwogen een andere variant te bezien, te weten samenwerking tussen RIMH en IRO, maar die zou in de huidige constellatie alleen extra geld kosten.

Anders zou dit wellicht uitvallen bij een samengaan tussen DGMH en DGRO op centraal niveau, een optie die bij een veranderende rol van de ruimtelijke beleidsvorming in Nederland niet onwezenlijk is, maar in dit kader niet aan de orde.

Bij variant 8 heeft men ervoor gekozen bestaande ontwikkelingen te beschrijven. Deze doelmatigheidsbevorderingen worden uiteraard gestimuleerd door de baten ten eigen nutte te kunnen aanwenden. De werkgroep waarschuwt ervoor deze te snel te zien als besparingen die ten bate kunnen komen van het financieringstekort. Wel zou omgekeerd van RIMH gevraagd mogen worden om bij de behoefte aan uitbreiding van personeel ten behoeve van de handhavingstaken in eerste instantie aan interne taakverschuiving en efficiency-maatregelen te denken.

Dat bij RIMH echter mogelijk sprake zou kunnen zijn van een natuurlijke neiging om bestaande taken te veel vast te houden en nieuwe daar bovenop te stapelen, kan niet worden uitgesloten. Interne taakverschuiving in de richting van de taak "handhaving" centraal uit te voeren milieutaken ten koste van bemoeienis met decentraal uit te voeren taken, zou in dat geval in ruimere mate mogelijk zijn.

Ten slotte behoeft variant 4 ("verzelfstandiging") die niet is uitgewerkt, hier nog enige beschouwing. Op veel punten wordt de "relatieve onafhankelijkheid" van het staatstoezicht op de volksgezondheid en het daaruit voortkomende RIMH benadrukt.

In overeenstemming met de aandachtspunten in hoofdstuk 5.6 zou ter wille van duidelijke staatsrechtelijke verhoudingen gekozen moeten worden uit drie mogelijkheden:

- decentralisatie of medebewind
- voor zover dat niet mogelijk is: verzelfstandiging, dus een status die een zelfstandige aanspreekbaarheid mogelijk maakt, opdracht en richtlijnen vanuit het departement
- deconcentratie, waarbij de banden met het departement (oog- en oorfunctie, bijdrage aan beleidsontwikkeling, dagelijkse inschakeling bij beleidsuitvoering) zo nauw worden aangetrokken, dat materieel geen verschil meer bestaat met de andere ambtenaren die de minister ten dienste staan en soms zelfs met een ruim mandaat voor hem onderhandelen, maar die geen beroep doen op een onafhankelijke status.

Aangezien de indruk bestaat dat bij RIMH de ontwikkelingen in de eerste en laatste richting wijzen, is de variant "verzelfstandiging" hier niet verder uitgewerkt, maar hier zij nog opgemerkt dat dan organisatorische voorzieningen nodig zijn (naast de opmerkingen bij variant 7 in verband met het staats-toezicht). De RIMH is organisatorisch geïncorporeerd met de beleidsactiviteiten van DGMH en de Hoofdinspectie mag niet te veel een eigen positie ontwikkelen als aparte hoofdvestiging.

INSPECTIES VAN DE RUIMTELIJKE ORDENING (IRO)

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Beleidsbeïnvloeding van provincies en gemeenten.
- b. Adviseren en informeren van het eigen departement.
- c. Coördinatie van het ruimtelijk relevante rijksbeleid op regionaal niveau.
- d. Toezicht op de naleving van de Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening.

A.2 Ontheffingen

1. Alle taken zijn op zichzelf bezien relevant, waardoor taakbeëindiging niet in aanmerking komt. Wel dient hierbij te worden aangetekend dat de situatie ten aanzien van ruimtelijke planning en ontwikkeling in de meeste delen van Nederland anders is dan in de jaren zestig en zeventig, toen de IRO begon.
2. De marktsector is niet in staat de genoemde taken over te nemen, hetgeen resulteert in ontheffing voor de privatiseringsvariant.
3. De variant "decentralisatie" wordt uitgewerkt voor alle taken (behalve voor de taak "adviseren en informeren van het eigen departement", die zich niet zelfstandig laat overdragen, maar geïsoleerd van de andere taken ook geen bestaansrecht heeft).
4. De taken van IRO lenen zich niet voor verzelfstandiging en functionele decentralisatie wegens de nauwe relatie met het rijksbeleid. Met name gelden hierbij dezelfde kanttekeningen als bij RIMH (nr. 21).
5. Ontheffing is verleend voor de medebewindsvariant, omdat deze geen meer bruikbare inzichten zou opleveren dan reeds bij de decentralisatievariant naar voren zouden kunnen komen.
6. Voor de concentratievariant is geen ontheffing verleend.

A.3 Variantuitwerking

De varianten zijn als volgt uitgewerkt (zie bijlage nr. 23):

Variant 3: Overdragen/overlaten aan lagere overheden

a. Hoofdtak beleidsbeïnvloeding

Hiervan is alleen het deel beleidsbeïnvloeding van het gemeentelijk niveau ingegaan.

Binnen dit taakonderdeel wordt de situatie beschreven dat IRO niet meer zou deelnemen aan het overleg ter voorbereiding van bestemmingsplannen, noch aan de PPC-advisering hierover zou deelnemen.

In de PPC zou IRO in deze constructie pas in beeld komen bij de goedkeuringsfase, omdat dat immers gaat om provinciaal beleid.

Voordelen van deze variant zijn:

- besparing van f 0,2 mln per jaar = 7% ofwel 2,8 mensjaren
- bemoeienis van het Rijk met het gemeentelijk ruimtelijk-orderingsbeleid neemt af
- enige versnelling in de bestemmingsplanprocedure.

Nadelen:

- minder soepele doorwerking van het nationale ruimtelijke beleid
- vergt van provincie ook overdracht van rijksbeleid, naast eigen beleidsinvalshoeken
- kans op vertraging bij goedkeuringsfase, omdat het Rijk dan pas eventuele aanpassingen kan voorschrijven
- meer kans op gebruik maken van correctiebevoegdheden
- veldinformatie van de RPD wordt gekortwiekt.

b. "Coördinatie" taak

Decentralisatie impliceert volgens IRO in het meest vergaande geval, dat coördinatie van verschillende rijksbeleidsvisies ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen en anticipaties wordt overgedragen aan de provincies.

In deze variant zou (behoudens keuze voor subvariant a, zie hierboven) de IRO-inbreng ten aanzien van bestemmingsplannen in de PPC blijven bestaan, maar beperkt worden tot "facet" invalshoeken.

De provincie zou dan de oneigenlijke taak krijgen de verschillende rijks-heren op een noemer te brengen.

Voordelen:

- besparing: 1,5 mensjaar, circa f 0,1 mln
- vergemakkelijkt doorwerking provinciaal standpunt.

Nadelen:

- coördinatie van rijksbelangen is voor provincie een oneigenlijke taak
- vertragingen door onverwachte rijksinvloeden in een latere fase.

c. Taak: toezicht naleving WRO(BRO)

Eveneens wordt alleen decentralisatie in de verhouding provincie - gemeenten overwogen. Het rijkstoezicht is thans feitelijk alleen repressief. In deze variant resteert uiteraard altijd het vernietigingsrecht van de Kroon.

Voordeel: decentralisatie past in opzet WRO.

Nadelen:

- geen besparingen
- wel overgangsmaatregelen
- extra inspanningen bij de provincies
- burgers moeten zich voor klachten over de andere overheden tot de minister wenden in plaats van tot regionale instanties.

Variant 6: Concentratie

Uitgewerkt is de situatie waarbij alle bestaande taken van de IRO's zullen worden verricht vanuit de moederdienst te Den Haag. De vijf inspecties zouden daartoe compleet ondergebracht moeten worden binnen een (nieuw in te stellen) directie Regionale Zaken, onder handhaving van het huidige ambtsgebied per inspecteur. Gesteld wordt dat wellicht taakstellend een besparing van maximaal 10% (voornamelijk op beheerstaken) is te bereiken. Wijzigingen in de taakuitvoering van de IRO's zullen echter bij doorvoering van deze variant onvermijdelijk zijn.

Voordelen

- Schaalvoordelen in ondersteunende en beheer activiteiten; besparing maximaal 10%.
- Ruimere mogelijkheden tot functieroulatie.
- Vergemakkelijking inbreng specifiek regionale aspecten in beleidsvoorbereiding en planbureau-activiteiten.

Nadelen

- De, door het gedecentraliseerde WRO-systeem noodzakelijke, functie van de IRO als adviseur voor de lagere overheden en intermediair in de richting van het departement, vervalt.
- Negatieve gevolgen voor het functioneren van de RPD als beleidsdienst en facetplanbureau (geen aansluiting bij decentrale opzet WRO; verlies oog- en oorfunctie, relatieve isolaties ten opzichte van lagere overheden).
- Functioneren van het tweesporige planningstelsel in de ruimtelijke ordening wordt nadelig beïnvloed (het - vanwege het ontbreken van een formele planhiërarchie noodzakelijke - overleg wordt bemoeilijkt; onevenwichtige inbreng van ruimtelijk facet ten opzichte van het sectorbeleid in onder andere PPC; functieverhuizing tussen PPC en RPC).
- Integrale afweging van alle relevante ruimtelijke aspecten door de lagere overheden wordt bemoeilijkt door onvoldoende of te laat zicht op het rijksruimtelijk beleid (toenemende kans op corrigerend/repressief optreden van Rijk; kwaliteitsverlies ORO-adviezen aan lagere overheden; veelal wenselijke snelle advisering ex art. 19 WRO wordt ernstig bemoeilijkt; toezicht op uitvoering WRO wordt belemmerd; minder mogelijkheden tot inspelen op provinciale en lokale cultuur).
- Financiële en organisatorische nadelen (forse verhoging reis- en verblijfkosten, vermindering personele en organisatorische slagvaardigheid en efficiency, extra tijdsbeslag ten gevolge van noodzakelijke verplaatsingen).

Variant 7: Samenvoeging

Zie bij nr. 24, directies VH.

Variant 8: Efficiency

IRO schetst enkele reeds lopende ontwikkelingen. Eventuele verdere mogelijkheden zouden te zoeken zijn in de verbetering van ondersteunende taken in de centrale diensten in vorming en opleiding.

Hiervan mag echter geen bijdrage aan het verbeteren van de toestand van de rijksbegroting worden verwacht. Wel wordt nog gewezen op efficiency-voordelen die samen met andere GRD's in de sfeer van huisvesting te bereiken zijn. -20%-besparingen kunnen alleen gerealiseerd worden door combinatie van de varianten 3 en 6. VROM acht de dan optredende nadelen echter onoverkomelijk.

B. Toetsing

In het algemeen heeft IRO zich aan de vorm gehouden.

Bij de uitwerking van de decentralisatievariant heeft VROM een te beperkte benadering gekozen, namelijk alleen overdracht van bestaande taken. Hierdoor mist men de optie "vermindering van bemoeienis" of het meer "overlaten" van bestaande verantwoordelijkheden.

Door de genoemde beperking ontstaan inderdaad gekunstelde varianten, waarbij de IRO zich bij bepaalde agendapunten even uit de PPC zou moeten terugtrekken of het toezicht op de naleving van de Wet RO ongemoeid blijft als het gaat om de provincie, maar bij de gemeente wordt overgelaten (het betreft hier immers geen medebewindsvariant, waarbij provinciaal toezicht kan worden geregeld).

Ook de betrokkenheid van de IRO bij bestemmingsplannen in de fase van goedkeuring door GS moet tot de minder gelukkige uitkomsten van de gekozen opzet worden gerekend. Beleidsbeïnvloeding ten aanzien van bestemmingsplannen geheel in de provincie laten verlopen, zou ook een consequente decentralisatievariant opleveren.

De bedoeling van het werkboek die in gesprekken en correspondentie nader is geconcretiseerd bij de vaststelling van ontheffingen, is onvoldoende tot uiting gekomen. Een denkbare, maar niet onderzochte eindsituatie zou namelijk kunnen zijn: beleidsbeïnvloeding, coördinatie en toezicht worden de facto minder intensief door vermindering van toezicht, advies en overleg tussen Rijk en gemeenten/provincies, waarbij de IRO niet meer ter plaatse deze taken uitoefent (per definitie intensief en soms gedetailleerder dan nodig), maar waarbij ze in de moederdienst worden geconcentreerd.

Coördinatie van rijksclaims vindt in eerste instantie op rijksniveau plaats. Dat de toepassing van deze redenering ook gevolgen kan hebben voor de andere vertegenwoordigers in de PPC is duidelijk.

Overleg met de provincies over een streekplan of over relevante rijksplannen geschiedt op gezette tijden, als dat nodig is, in Den Haag of in de desbetreffende provinciehoofdstad en de provincies vertalen het ruimtelijk rijksbeleid door naar de gemeentelijke ruimtelijke plannen, wat ook hun opdracht is. De uitkomst van deze beschouwing is het verzoek deze decentralisatie-terug-tredvariant alsnog uit te werken voor IRO.

Hierbij zijn de volgende gezichtspunten van belang:

- a. De aanwezigheid van een ambtenaar ter plaatse kan de functie hebben dat de "kloof" tussen de wereld van gemeenten en provincies en die van de rijksoverheid op meer informele wijze wordt overbrugd, waardoor mogelijke conflicten op soepele wijze kunnen worden vermeden of gedempt. Zonder een permanente vertrouwensband en inzicht in de plaatselijke verhoudingen kunnen standpunten ten aanzien van rijkskeuzen en provinciale beleidskeuzen en belangen licht verharderen. Dit geldt uiteraard ook voor vertegenwoordigers van andere beleidsonderdelen dan RPD.

- b. De keerzijde is dat in dit informele en rechtstreekse contact veel meer zaken en aspecten in de aandacht komen van rijksheren dan het geval zou zijn bij bestuur op grotere afstand en ook meer dan strikt genomen voor een goede doorwerking van rijksbeleid nodig is. De neiging om zich ook hiermee te bemoeien is redelijkerwijs niet in te dammen, te meer omdat de grens tussen "rijksbeleid" en ander beleid vaak niet te trekken is. (Denk aan belangen zoals economie, openluchtrecreatie, wonen en vervoer, die door alle bestuurslagen heen lopen.) De kwantitatieve uitbreiding en detaillering van de rijksbetrokkenheid ten gevolge van "local presence" kan op zijn beurt weer een toename van de kans op conflicten met zich meebrengen. Een afweging van beide overwegingen dient naar het oordeel van de werkgroep af te hangen van het gewicht van de betrokken rijksbelangen en het aantal malen dat en de mate waarin deze een rol spelen bij de besluitvorming van lagere overheden.

Bij de ruimtelijke ordening dient in dit verband de huidige ontwikkeling in de richting van relatief minder ruimtelijke ingrepen van bovenlocale of -regionale schaal te worden betrokken, de uitkristallisering van de inbreng van de beleidsfactoren (capaciteit, inzicht en ervaring) en de aanwezigheid van andere instrumenten, (planvoorschriften, inspraak en rechtsbescherming), waardoor beleid van lagere overheden kan worden gecorrigeerd. Ook zou de betrokkenheid van de verschillende rijksheren bij de ruimtelijke ordening gedifferentieerd kunnen worden gezien. Slechts enkele rijksvertegenwoordigers in de PPC hebben bijvoorbeeld zelf harde aanspraken op ruimte in te brengen.

Ten aanzien van IRO moet verder nog bedacht worden, dat het gaat om een kleine dienst, die open communicatie heeft met het eigen departement en andere betrokkenen. Niettemin noopt ook het advies van de Raad Binnenlands Bestuur, die knelpunten en externe beleidslasten in de verhouding tussen Rijk en lagere overheden signaleert, tot een zorgvuldige afweging van voors en tegens van zo ver mogelijke decentralisatie.

Daarnaast zijn er meer diensten met een vergelijkbare taak ten aanzien van de ruimtelijke planning van lagere overheden waarvoor hetzelfde geldt.

Ook kan nog worden opgemerkt dat een recent advies van de Commissie-Vonhoff (Planprocedures, follow-up van heroverweging derde ronde) afschaffing bepleit van de adviesbevoegdheden van de rijksinspecteurs op grond van het Besluit Ruimtelijke Ordening.

Weerwoord van VROM

Uit paragraaf A (beschrijving van de variantontwikkeling) blijkt, dat VROM zich aan alle criteria uit het werkboek (vorm van uitwerking, 20%-besparing variant) gehouden heeft.

De paragraaf "toetsing" is echter gebaseerd op een uiterst onvolledige en op belangrijke punten onjuiste beoordeling van de uitgewerkte varianten. De toetsing bevat daarnaast een aantal aannames over het functioneren van de ruimtelijke ordening en de IRO, die niet in overeenstemming zijn met de praktijk van dit moment en een minder decentraal gerichte werkwijze suggereren dan andere gedeconcentreerde onderdelen van VROM (zoals RIMH en HID-Vh).

Verder wordt in de toetsing de uitwerking van een variant voorgesteld, waarvan vaststaat, dat deze leidt tot een fundamentele (nadelige) aantasting van het huidige verregaande gedecentraliseerde ruimtelijke planningstelsel (WRO) en gepaard zal gaan met sterk regulerende effecten en verstarring van bestuurlijke verhoudingen.

De bezwaren van VROM tegen de paragraaf "toetsing" zijn:

a. Beoordeling huidige situatie en uitgewerkte varianten

1. De taken van de IRO zijn inherent aan de decentrale opzet van de ruimtelijke ordening, waarbij op gemeentelijk niveau juridisch bindende plannen worden opgesteld (plannen Rijk en provincie zijn niet bindend, IRO als adviseur en verbindingsschakel tussen de betrokken overheden).
2. De ruimtelijke planning wordt gekenmerkt door tweesporigheid (parallel lopende besluitvormingslijnen van sector en facet).
Via verbindingen tussen beide lijnen met name in PPC vindt coördinatie en integratie van het ruimtelijk beleid op provinciaal en lokaal niveau plaats.
Samenstelling PPC weerspiegelt tweesporigheid via sector en facet vertegenwoordigers.
PPS is cruciaal voor ontwikkeling provinciaal ruimtelijk beleid (zowel streekplan alsook goedkeuring bestemmingsplannen).
Adviesfunctie PPC is gebaseerd op evenwichtige samenstelling en intermediaire positie in het planningsstelsel.
3. Variant 3 behelst de concrete overdracht van taken aan de provincie; variant 6 beschrijft een geconcentreerde positie van de IRO; combinatie 3 en 6 leidt tot aanpassing van de wijze van taakuitvoering en het takenpakket.
4. Versterking planbureau functie RPD in combinatie met de beleidsfunctie van de RPD, alsmede de toenemende aandacht in ruimtelijke ordening voor beheersvraagstukken vereisen onder andere oog-en-oor-functie van IRO.
5. De IRO's zijn kleine apparaten met een groot ambtsgebied: leidt tot concentratie op hoofdzaken.

VROM kan dan ook de conclusies en gezichtspunten uit de toetsing niet delen.

b. Decentralisatie-terugtrekvariant

De toetsingsparagraaf bevat tevens een door het secretariaat ontworpen variant (pagina 151).

Deze variant behelst een aantal ingrepen in het functioneren van de IRO en het planningstelsel, waarvan de belangrijkste - veelal uiterst nadelige effecten - reeds zijn beschreven in de varianten 3 en 6.

De belangrijkste argumenten om deze variant niet uit te werken zijn:

1. Impliceert een stelselwijziging, waardoor het huidige decentrale systeem wordt omgevormd tot een gereguleerd en bestuurlijk inflexibel systeem. Wezenskenmerken van het huidige systeem, zoals volledige afweging van alle aspecten op het laagste overheidsniveau en de tweesporigheid passen daar niet in.
2. In de huidige praktijk blijkt het gebruik van de bindende aanwijzing slechts zelden noodzakelijk; de geopperde wijzigingen leiden tot een voornamelijk corrigerend optreden van het Rijk (via aanwijzingen en vernietiging).
3. De variant vertoont op bepaalde punten sterke overeenkomsten met de situatie van vóór 1965 (invoering WRO). Destijds was juist de behoefte aan een meer decentraal stelsel aanleiding tot wijziging van de toen vigerende Wet op het nationale plan en de streekplannen.

FROM is dan ook van mening dat een verdere uitwerking van de door het secretariaat voorgestelde variant niet zinvol is.

DIRECTIES VOLKSHUISVESTING IN DE PROVINCIES (DVH)

A. Beschrijving van de variantontwikkelingA.1 Hoofdtaken

- a. Planning, programmering en verdeling
 - b. Verlenen van rijkssteun
 - nieuwbouw sociale sector
 - nieuwbouw marktsector
 - stadsvernieuwing
 - woningverbetering
 - overige regelingen
 - c. Handhaven wetten en verordeningen
 - d. Onderzoek "staat van de Volkshuisvesting" ')
 - e. Externe advisering
 - f. Interne advisering en contacten
- specifieke
HID-taken
- specifieke
inspectietaken
- algemene
taken

A.2 Ontheffingen

1. Zoals ook in eerdere heroverwegingsonderzoeken (TK 1980-81, 16525, nr. 25 en 26) is vastgesteld, zijn deze taken nog relevant, zodat de opheffings-variant niet nader in beschouwing behoeft te worden genomen.
2. De taken lenen zich niet voor overheveling naar de marktsector, zoals eveneens in de eerdere heroverwegingsrapporten is vastgesteld. Dus ontheffing voor variant 2.
3. Variant 3 zal worden uitgewerkt ten aanzien van de algemene taken die onder de noemer "externe advisering/handhaving" van wetten en verordeningen zullen worden samengenomen, voor zover het gaat om betrekkingen met lagere overheden.
Ten aanzien van de specifieke HID-taken wordt met behulp van verwijzing naar recent genomen decentralisatiebesluiten een variant ontwikkeld.

') Achter deze taaknaam gaat niet een of ander plichtmatig jaarrapport verscholen, maar het begrip staat voor een signalerings- en bewakings-taak.

4. Verzelfstandiging behoeft niet te worden uitgewerkt, omdat de taken sterk verweven zijn met de beleidsontwikkeling en met de verdeling van rijks-gelden.
5. De medebewindsvariant is niet uitgewerkt voor de HID-taken, omdat daar al de verdergaande decentralisatievariant wordt ingevoerd. Wel worden de inspectietaken ten aanzien van medebewind beoordeeld.
6. Concentratie is niet realistisch geacht voor alle taken, omdat een intensief contact met doelgroepen ter plaatse wezenlijk is voor de taakvervulling.
- 7 & De efficiency-varianten worden wel uitgewerkt.
- 8.

A.3 Variantuitwerking door VROM

Variant 3: Decentralisatie HID-taken

Hierbij wordt verwezen naar de recentelijk genomen beslissingen met betrekking tot decentralisatie van de volkshuisvesting en de stads- en dorpsvernieuwing. Bij die gelegenheid zijn ook voorlopige uitspraken gedaan over de rol van de HID in de toekomst. Hierop voortbordurend heeft VROM een bepaalde invulling van de HID-taak beschreven, waarbij tevens een verschuiving van taken in de richting van deconcentratie is meegenomen, waardoor het totale pakket potentiële besparingen ongeveer als volgt is verdeeld:

- Wet stads- en dorpsvernieuwing	f 2,3 mln
- Planning en programmering	nihil
- Normkostensysteem	f 2 à 3,7 mln.

Hoofdtak "externe advisering" gecombineerd met hoofdtak "handhaving wetten en verordeningen"

Variant 3: het DVH-advies dat thans in veel regelingen verplicht wordt gesteld, zou ten aanzien van de gemeenten worden gegeven door GS, dan wel geheel komen te vervallen (indien GS zelf partij is) en zou ten aanzien van de provincies komen te vervallen.

De hiermee te bereiken besparing bij de DVH's ten opzichte van de meerjarenraming 1988, bedraagt maximaal f 0,6 mln.

Als voordelen zijn te noemen:

- een besparing van f 0,6 mln
- het opbouwen van eigen deskundigheid door de provincie.

Als nadelen gelden:

- de informatieterugkoppelingsfunctie (oog-en-oorfunctie) komt in gevaar
- rijksbelangen kunnen ondergeschikt worden aan provinciale belangen
- gemeenten kunnen geen gebruik meer maken van de intermediaire rol van de HID/IVH
- toenemende regelgeving van rijkswege, dan wel eerdere noodzaak tot vernietiging door Kroon of afdeling Rechtspraak van de Raad van State, is mogelijk.

Variant 5 behelst eveneens een combinatie van deze hoofdtaak en de taak "Handhaving van wetten en verordeningen".

In deze uitwerking worden de taken "Handhaving van wetten en verordeningen" en "Externe advisering van lagere overheden" binnen de door het Rijk te stellen grenzen uitgeoefend door GS. Door een achtervangfunctie van de HID/IVH op voet van het te handhaven algemene staatstoezichtartikel 78 WW en door het geven van rijksrichtlijnen en een eventuele verantwoordelijkheidsplicht voor de provincie, kan het rijksbelang op zekere hoogte worden behartigd.

De hiermee te bereiken brutobesparing bij de DVH's ten opzichte van de meerjarenraming 1988, bedraagt bruto maximaal f 0,6 mln.

De voor- en nadelen zijn dezelfde als die vermeld in de samenvatting bij variant 3.

Als extra nadeel kan nog worden toegevoegd, dat de totale kosten van deze variant (voor Rijk en provincie) waarschijnlijk hoger zullen zijn dan de uitgewerkte variant aan besparing oplevert.

Variant 7: Externe efficiency

Deze variant is door drie diensten van VROM (DVH, RIMH en IRO) gelijkluidend en gemeenschappelijk uitgewerkt in de richting van:

- a. gezamenlijke huisvesting
 - b. samenvoeging onder één "Regionale Inspecteur Directeur" (RID).
- Als gevolg van de gezamenlijke huisvesting staat tegenover een jaarlijkse besparing van f 1,3 mln een maximale investering in nieuwbouw van per saldo circa f 45 mln.
 - In de materiële sfeer (exploitatie, energie etc.) is een besparing mogelijk van circa f 0,4 mln.
Aan de realisatie van deze variant is een langdurig en ingrijpend reorganisatie- en overgangsproces verbonden. Het functioneren van de 3 gedeconcentreerde diensten zal daarbij langere tijd nadelig worden beïnvloed.

- De organisatorische nadelen van samenvoeging tot één RID-kantoor op regionaal niveau zijn zeer groot. Gelet op de huidige situatie binnen VROM (met een) drietal onderling verschillende centrale apparaten, is samenvoeging vanuit organisatorisch oogpunt zo goed als onmogelijk. Minder groot, maar nog steeds nadelig, worden de bestuurlijke en beleidsinhoudelijke aspecten beïnvloed.

Variant 8: Interne efficiency

In deze variant wordt belicht welke activiteiten mede tot een verdere doelmatigheidsverbetering kunnen leiden. Bedacht dient te worden dat deze activiteiten reeds in gang zijn gezet onder invloed van eerder opgelegde ombuigingsoperaties. Een taakstellende verbetering van maximaal 2% bij de DVH's oftewel f 0,8 mln ten opzichte van de raming voor 1988, is haalbaar te achten.

Indien echter van rijkswege aanvullende ombuigingsoperaties met betrekking tot de apparaatzorg worden opgelegd of slechts een gedeeltelijke herbezetting bij arbeidsduurverkorting mogelijk is, is de genoemde besparing volstrekt onhaalbaar.

B. Toetsing

Bij de inrichting van varianten is in hoofdlijnen het werkboek gevolgd. Ook de wijze waarop 20% besparingen is bereikt is formeel juist. In de meerjarenramingen 1988 zijn namelijk enerzijds de nieuwe deconcentratietaken en anderzijds de intussen ingebrachte besparingen ten gevolge van de -2%-operatie (te weten de f 2,3 mln die is opgevoerd bij de Wet stads- en dorpsvernieuwing (decentralisatie HID-taken)) nog niet verwerkt.

Decentralisatie HID-taken (variant 3)

Terecht heeft men de uitkomsten van de zeer recente politieke discussies over de decentralisatie van de volkshuisvesting als uitgangspunt genomen. Deze beslissing impliceert na 4 jaar, dat in de PVC de HID secretaris zal zijn en dat het functioneren van de commissie en van het secretariaat na 4 jaar zal worden geëvalueerd.

Andere opties, zoals genoemd in het voorlopig decentralisatieplan, september 1982, bijlage 5, zijn hiermee voor deze heroverweging niet aan de orde.

Geen onderdeel van politieke beraadslaging in de Ministerraad heeft de beslissing gevormd om onder meer ter wille van de oplossing van personeelsproblemen een aantal taken aan het centrale apparaat naar de HID's te deconcentreren. Deze verschuiving, die bestuurlijk bepaalde voordelen met zich brengt, maar geen besparingen, had daarom in theorie onderdeel van een variantuitwerking kunnen zijn, al was het maar het achterwege laten van deze deconcentratie.

Er moet echter begrip voor bestaan dat dit in deze situatie is achterwege gelaten. Het feit dat DVH al in de implementatiefase van decentralisatie verkeert, brengt bijzondere aspecten mee, onder meer ten aanzien van de personeelsproblematiek. Op zichzelf kan het positief gewaardeerd worden dat men erin is geslaagd bepaalde taken op een zinvolle wijze met enkele kwalitatieve winstpunten aan DVH aan te bieden. De overheveling van taken van DGVH naar DVH verloopt bovendien budgettair neutraal.

Hierdoor is het theoretische risico zoveel mogelijk afgewend dat nog enige tijd een te ruime bezetting in de DVH's "op zoek" zou gaan naar minder zinvolle taken, bijvoorbeeld meer intensief toezicht op gemeenten en provincies.

Binnen VROM wordt door een extern onderzoeksbureau een nadere detaillering voorbereid van de personele en organisatorische consequenties bij invoering van het Normkostensysteem.

De resultaten van dit onderzoek komen aan de orde in de Interdepartementale Stuurgroep Decentralisatie waarin, naast VROM, de departementen van BiZa en Fin vertegenwoordigd zijn.

Decentralisatie externe advisering/handhaving wetten en verordeningen

Bij deze variant is de beschrijving van de eindsituatie en de argumentatie wat ineengevloeid. Er wordt namelijk gesteld, dat de decentralisatie "per definitie" alleen een rol kan spelen bij de adviezen aan de gemeente, maar dat bij adviezen aan GS de taak eventueel geheel achterwege kan blijven. Dit vervallen van advies wordt ook ten aanzien van de gemeenten geconcludeerd in gevallen dat GS tevens moeten beslissen ter zake van goedkeuring of beroep. ')

Uit de nadere uitwerking blijkt dat men decentralisatie van externe advisering heeft opgevat als opheffen van de (verplichte) advisering zoals die nu bestaat. Daaraan is echter toegevoegd, dat men dit nauwelijks aanvaardbaar acht, zeker niet bij adviestaken ter zake van bestemmingsplannen, contingentering en ten aanzien van grondexploitatie (nrs. 2, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16 en 17 op blz. 16, bijlage 24).

Medebewind, handhaving en externe advisering

Deze variant is op een weinig betwistbare wijze samengesteld.

Variant 7

Ook op de vorming van de samenvoegings/samenwerkingsvariant is weinig aan te merken, althans vanuit DVH gezien.

Ten aanzien van de aanbeveling om gecombineerde huisvesting ten aanzien van alle gedeconcentreerde diensten zoveel mogelijk binnen de bestaande budgettaire randvoorwaarden te realiseren, is het vreemd dat op voorhand wordt uitgegaan van nieuwbouw om dit streven te kunnen verwerkelijken. Dit is uiteraard afhankelijk van schuifmogelijkheden tussen rijksdiensten en overigens van de plaatselijke markt voor kantoorruimte.

Variant 8

Dat men zich in deze fase heeft beperkt tot een taakstelling is begrijpelijk. Er is blijkens de beschrijving al heel wat creativiteit in dit onderwerp geïnvesteerd.

')

Deze stelling over onverenigbaarheid van functies zou geloofwaardiger zijn indien men deze ook voor het Rijk hanteerde (zij is in de huidige bestuurspraktijk beslist niet te vol te houden, maar dit terzijde).

RIJKSGEBOUWENDIENST

1. Evaluatie taken en plaats Rijksgebouwendienst

De Rijksgebouwendienst is van mening dat haar eigen taken en haar plaats binnen de overheidsorganisatie aan evaluatie toe zijn. Waar in het verleden het accent sterk op vergroting van de voorraad - nieuwbouw - heeft gelegen, bestaat nu het besef dat de huisvestingsfunctie het uitgangspunt van handelen dient te zijn, waarbij beheer van de voorraad een relatief belangrijke plaats inneemt. Inzicht in de middellange-termijnhuisvestingsbehoefte van de te onderscheiden sectoren is onontbeerlijk om wensen en middelen op verantwoorde wijze op elkaar af te stemmen. Van deze optiek uit gezien zijn ten opzichte van de Rijksgebouwendienst de volgende hoofdtaken te onderscheiden:

- uitvoering van de huisvestingsfunctie, te onderscheiden in:
 - . ontwikkeling huisvestingsbeleid
 - . zorg voor de feitelijke huisvesting
- plegen van nieuwbouw en grotere verbouwingen
- zorg voor het beheer van de voorraad, waaronder vallen het onderhoud en de kleinere aanpassingen aan de wensen van de gebruiker.

Binnen de uitvoering van deze taken is het voor de Rijksgebouwendienst mogelijk een belangrijke adviserende rol te vervullen bij het tot stand brengen van direct of indirect door de rijksoverheid te financieren projecten in de utiliteitsbouw, waarbij de Rijksgebouwendienst niet als opdrachtgever optreedt.

De bezinning van plaats en functie van de Rijksgebouwendienst nu en in de toekomst, zal per hoofdtaak dienen plaats te vinden waarbij de gevolgen voor enkele aangrenzende beleidsterreinen zichtbaar dienen te worden gemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan het stedenbouwkundig beleid, het monumenten- en kunstbeleid, het regionale beleid en het energiebeleid. Uitgangspunt bij de herbeziening vormt de doelmatigheidsvraag.

Reeds geruime tijd geleden heeft het gewijzigde inzicht binnen de Rijksgebouwendienst met betrekking tot haar plaats en functioneren, geleid tot een ingrijpende aanpassing van de organisatiestructuur. Accenten zijn verlegd, zowel wat de inrichting van de organisatie en de procedures betreft, als de deskundigheden die voor de taakuitoefening noodzakelijk worden geacht. In feite heeft een organisatie na een dergelijke operatie behoefte aan enige rust om de nieuwe ontwikkelingen in operationele zin goed te kunnen doorvoeren. De Rijksgebouwendienst verkeert evenwel in een positie waarin deze rust niet mogelijk is.

De politieke en maatschappelijke ontwikkelingen - waarvan de genoemde operaties kenmerkend zijn - dwingen tot een duidelijke stellingname op een aantal punten.

Voor de Rijksgebouwendienst zijn dit concreet vraagstukken omtrent de eventuele wenselijkheid taken aan departementen af te staan, of taken aan de marktsector over te laten.

Ook de vragen die in het kader van de heroverwegingsoperatie gedeconcentreerde rijksdiensten bij de verzelfstandigingsvarianten zijn ontwikkeld, zijn hierbij relevant.

Gemeld kan worden dat de Rijksgebouwendienst zich reeds enige tijd op deze vraagstellingen bezint. Het onderzoek dat hierbij onontbeerlijk is, vindt thans, gedeeltelijk uitbesteed, plaats.

Voor het welslagen van dit proces is het van het grootste belang dat een versnipperde aanpak, zoals thans dreigt door de veelheid van operaties, wordt vermeden. In feite vormt de uitvoering van het heroverwegingsonderzoek gedeconcentreerde rijksdiensten zo'n verstorende factor. Het gaat bij dit heroverwegingsonderzoek immers primair over de regionale vestigingen van de Rijksgebouwendienst, terwijl het interne Rijksgebouwendienst-onderzoek de rol en de taken van de gehele dienst betreft. Daarbij zal een aantal varianten worden uitgewerkt die overeenkomen met de vraagstellingen waarop door de Rijksgebouwendienst in het kader van de heroverwegingsoperatie dient te worden gereageerd.

2. Aspecten die in het Rijksgebouwendienst-onderzoek zullen worden uitgewerkt

Het onderzoek waarover in de vorige paragrafen is gesproken, heeft ten doel een basis te vormen voor de strategiebepaling binnen de Rijksgebouwendienst. Een deel van de onderwerpen waarop het onderzoek zich richt, wordt uitgevoerd door medewerkers van de Rijksgebouwendienst. Voor de uitvoering van het onderzoek op het gebied van de overige onderwerpen zijn externe deskundigen ingeschakeld.

Bij de uitvoering van het onderzoek zal als eerste aandacht worden geschonken aan de ontwikkelingen en omstandigheden die indertijd aanleiding zijn geweest voor de vaststelling van de plaats en de taken van de Rijksgebouwendienst binnen de rijksoverheid.

Vervolgens zal worden gezien welke relevante maatschappelijke, politieke en economische factoren zijn te onderkennen die voor de actuele strategievorming door de Rijksgebouwendienst van belang zijn. Het onderzoek zal daarna worden vervolgd met de uitwerking van een aantal scenario's die met name zullen worden gericht op aspecten met betrekking tot de vaststelling van het huisvestingsbeleid - waaronder de prioriteitenstelling en de normering - de eventuele uitvoering van huisvestingstaken door de departementen, een verdergaande uitbesteding van taken en verschillende vormen van verzelfstandiging.

Ten aanzien van deze scenario's zullen de gevolgen op de relevante beleids-terreinen in kaart worden gebracht en worden beoordeeld. Deze beoordeling zal zich naast de inhoudelijke aspecten eveneens richten op de gevolgen voor efficiency en effectiviteit.

Naast bovengenoemde onderwerpen wordt thans binnen de Rijksgebouwendienst onderzocht in hoeverre wijziging van processen en procedures kan bijdragen aan een voor alle partijen meer bevredigende taakuitvoering. Voor zover van belang voor de strategiebepaling zullen de eventuele aanbevelingen die uit deze actie zullen voortkomen bij het Rijksgebouwendienst-onderzoek worden betrokken.

3. Verzoek Rijksgebouwendienst met betrekking tot invulling alternatieven

Op grond van het gestelde in de vorige paragrafen heeft de Rijksgebouwendienst de werkgroep het verzoek gedaan haar toe te staan de invulling van de uit te werken varianten te baseren op de resultaten van het onderzoek dat thans plaatsvindt. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat het gehele onderzoek binnen een periode van zes maanden zal zijn afgerond.

4. Standpuntbepaling

Vanuit de optiek van dit heroverwegingsonderzoek dient aan het onderzoek dat thans door de Rijksgebouwendienst wordt uitgevoerd, groot belang te worden toegekend. Het feit dat dit onderzoek een breed karakter heeft, waarbij de aandacht zich niet bepaalt tot de regionale vestigingen, maar zich tot de gehele dienst richt, rechtvaardigt een positieve beslissing op het verzoek van de Rijksgebouwendienst.

Daarbij wordt het volgende aangetekend:

Gedurende het onderzoek dient er een overlegstructuur te functioneren waarin in ieder geval vertegenwoordigers van de departementen van Financiën en Binnenlandse Zaken de inhoud en de voortgang van het onderzoek met de vertegenwoordigers van de Rijksgebouwendienst bespreken.

Hierbij dient er onder andere op te worden toegezien dat de onderzoeksresultaten de basis kunnen vormen voor de invulling van de in het kader van deze heroverwegingsoperatie voor de Rijksgebouwendienst relevante varianten.

Hierbij zijn de hoofdtaken van deze dienst te onderscheiden in "huisvesten", "bouwen" en "beheren".

Op grond van de overeenstemming tussen de Rijksgebouwendienst en de vertegenwoordigers van de werkgroep over de door deze dienst uit te werken varianten, kan het volgende overzicht van specifieke onderzoeksonderwerpen worden opgesteld:

- Onderzoek naar een optimale afbakening van de beheersverantwoordelijkheid voor de gebouwen tussen de gebruikers en de Rijksgebouwendienst.

- Onderzoek naar mogelijkheden om met betrekking tot de bouwactiviteiten tot een verdergaande uitbesteding over te gaan.
- Onderzoek naar de eventuele verzelfstandiging van de Rijksgebouwendienst, waarbij met name de vraag relevant is in hoeverre het functioneren van deze dienst binnen het kader van de Bedrijvenwet valt aan te bevelen.
- Onderzoek naar het mogelijk combineren van taakonderdelen van de Rijksgebouwendienst op het gebied van onroerend-goedbeheer met andere op dit gebied opererende rijksdiensten.
- Onderzoek naar verdergaande doelmatigheidsbevordering.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Nr. 26. Rijksverkeersinspectie

Het terrein waarop de RVI zich beweegt, is in een overgangsfase. De wetten waarop de bevoegdheden zijn gebaseerd, worden herzien en over twee jaar moet een geheel herzien en gedegeruleerd beleid worden geïmplementeerd. Verder is relevant dat de RVI reeds op een aantal punten is gereorganiseerd. Niettemin zijn er ernstige tekortkomingen in de variantuitwerking ten aanzien van mogelijke alternatieven als die op dat moment zinvol geacht zouden moeten worden (verzelfstandiging bij vergunningverlening, decentralisatie bij controle en in het algemeen doelmatigheidsverbetering).

Verdere uitwerking van variant 7 ten aanzien van de controletaak kan ook van belang zijn. Relevant zijn daarbij de Rijksdienst voor het Wegverkeer en Justitie die ook ten aanzien van bepaalde facetten van dezelfde objecten controletaken uitvoeren.

Nr. 27. Rijksdienst voor het Wegverkeer

Bij deze dienst is een onderzoek gaande naar de mogelijkheid tot omzetting in een zelfstandige stichting.

Dit onderzoek is nog in een beginfase.

Ondanks dat hadden bij de variantuitwerkingen meer aanduidingen van de onderzoeksrichting, afgestemd op de verschillende varianten, kunnen worden gegeven. Aanknopingspunten voor heroverweging die nadere aandacht vragen, zijn het intern functioneren van de dienst (variant 8) en variant 7 betreffende de controletaak. Wat dit laatste betreft, zijn er raakvlakken met vergelijkbare taken van de Rijksverkeerspolitie en Justitie.

Nr. 28. Rijkswaterstaat

Voor fundamentele bestuurlijke/organisatorische veranderingen en besparingen, dient Rijkswaterstaat in zijn totaliteit in beschouwing te worden genomen.

De varianten uitbesteding, medebewind, decentralisatie en verzelfstandiging bevatten opties, waarbij echter een verdere uitwerking met name betreffende de voordelen en de gevolgen noodzakelijk is.

Rayonnering verdient, mede in het licht van de andere varianten, nadere herbezinning.

De interdepartementale stroomlijning vergt nader onderzoek.

Nadere verkenning van de mogelijkheden voor deregulering is wenselijk.

Nr. 29. Maritieme Districten

In deze dienst is een aantal ingrijpende maatregelen reeds genomen c.q. in voorbereiding:

- privatisering loodswezen
- afstoten/uitbesteden vaarwegmarkering
- verbetering intern functioneren vaarwegmarkering
- onderzoek intern functioneren verkeersdienst.

Ten aanzien van het laatste punt is echter bij de variantuitwerking niet aan de orde gekomen, wat de invloed van voortschrijdende automatisering aan de wal zou kunnen zijn op de varend uitgevoerde taken.

Aandacht is besteed aan de mogelijkheid, in het kader van variant 7, van samenvoeging van taken van de Verkeersdienst en de Rijkspolitie te Water.

Nr. 30. Scheepvaartinspectie

Het is gewenst dat voortdurend aandacht wordt geschonken aan de tarieven. De SI heeft daar naar eigen zeggen reeds jarenlang studie naar verricht, maar zonder resultaat. Het is van belang een goede methodiek uit te werken voor het regelmatig herzien van de tarieven. Daarbij is een aandachtspunt de verhouding met de tarieven van ons omringende landen.

Nr. 31. Scheepsmetingsdienst

De uitwerking van variant 8 geeft aanleiding tot een soortgelijke kanttekening als bij de Scheepvaartinspectie. Ook hier is een methodiek gewenst die regelmatige tariefaanpassingen mogelijk maakt.

Nr. 35-1. KNMI - Luchtvaartmeteorologische Dienst

Een aandachtspunt vormt hier het feit dat de combinatie van internationale afspraken, die ten aanzien van verschillende taken continudiensten vereisen en het ARAR, dat het aantal zondagsdiensten sterk aan banden legt, leidt tot een relatief hoge personeelsbezetting.

Nr. 35-2. KNMI - Centrale Weerdienststations Den Helder en Vlissingen

Hierbij geldt dezelfde kanttekening als gemaakt onder nr. 35-1. Geen aandacht is besteed aan de in de meerjarenraming voorziene uitbreiding van het aantal meetpunten van het KNMI. Deze zou in de variantuitwerking betrokken moeten worden.

De werkgroep vestigt er ten slotte de aandacht op dat de Rijksluchtvaartdienst ten onrechte buiten deze heroverweging is gebleven.

RIJKSVERKEERSINSPECTIE

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Het verlenen, wijzigen, overdragen en intrekken van vergunningen en/of vergunningbewijzen voor het goederenvervoer te land en te water en het personenvervoer, inclusief de daarvoor geldende dienstregelingen.
- b. Het bemiddelen bij het tot stand komen van vervoersovereenkomsten tussen schippers en verladers en het beheren van de daarvoor bestemde schippersbeurzen.
- c. Het controleren en zo nodig verbaliseren op grond van de aan bovengenoemde taken ten grondslag liggende wetten.
- d. Het verzamelen, rangschikken, analyseren en interpreteren van informatie ten behoeve van de beleidsvoorbereiding.

A.2 Ontheffingen

1. De vergunningverlening zal worden uitgewerkt voor alle varianten.
2. Ten aanzien van bemiddeling is ontheffing gegeven voor de varianten 1 en 7. Opheffen is voor deze functie politiek niet haalbaar. Stakingen en grote onrust zouden immers het gevolg zijn. Variant 7 biedt geen aanknopingspunten, omdat er geen andere diensten zijn met vergelijkbare taken.
3. Voor de controletaak is ontheffing verleend voor varianten 1, 2 en 4. Opheffen is niet mogelijk zolang de desbetreffende wetten gelden. Ook afstoten is onmogelijk, omdat de opsporingsbevoegdheid een rijkstaak is. Dezelfde overwegingen leiden ook tot ontheffing voor variant 4.
4. De informatieve en evaluerende taak is voor een goede beleidsvoering onmisbaar. Ontheffing dus voor variant 1. Ook afstoten van deze taak behoort niet tot de mogelijkheden vanwege de nauwe samenhang met de beleidsvorming. Dit betekent ontheffing voor variant 2. De overweging van de noodzaak van eenheid voor beleid en evaluatie op dit punt leidt ook tot ontheffing voor de varianten 3, 4 en 5.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 26)

a. VERGUNNINGVERLENING:

Variant 1: Opheffen

De noodzaak van vergunningverlening c.q. advisering met betrekking tot de vergunningverlening voor goederenvervoer per auto en per binnenschip en personenvervoer met autobussen betekent nu nog een belangrijke activiteit voor de RVI. Op dit terrein zullen echter grote veranderingen plaatsvinden die tot een aanzienlijke vermindering van de regulerende maatregelen zullen leiden. Aanzet hiertoe gaf de Commissie-Geelhoed. De Wet autovervoer goederen (WAG) is recent gewijzigd. De wijziging van de Wet autovervoer personen (WAP) is in behandeling bij de Raad van State. De wijzigingen betekenen reeds een belangrijke vereenvoudiging en, voor zover het de WAP betreft, de- centralisatie. De wetswijziging van de WAG heeft het karakter van een over- gangsregeling. De daardoor ontstaande interimperiode zal benut worden voor besluitvorming over verdergaande deregulering.))

Varianten 2 en 4: Afstoten/uitbesteden/verzelfstandiging

In technische zin zijn deze varianten uitvoerbaar. Wanneer echter de taak- omvang als zodanig zich niet wijzigt, betekenen deze varianten alleen een wijziging in de status van het RVI-personeel. Bovendien zou controle van rijkswege op deze dan op lager niveau uitgeoefende taken, nodig zijn.

Varianten 3 en 5: Decentralisatie en medebewind

V&W wijst bij deze varianten op hetgeen is uitgewerkt bij variant 1. Daar wordt gewezen op de wetswijzigingen die met name ten aanzien van het personenvervoer taakverschuivingen naar gemeenten (lokaal vervoer) en provincies (taxivervoer) inhouden.

Variant 6: Concentratie

Bij deze variantuitwerking wordt gewezen op de in 1985 af te ronden concen- tratie van 11 naar 6 districten.

Afhankelijk van het karakter van de wetgeving na de interimperiode van 2 jaar zou onderzoek naar verdere concentratie zinvol kunnen zijn.

Variant 7: Verbetering functioneren in omgeving

Deze variant is niet uitgewerkt omdat er geen andere vergunningverlenende organen met een soortgelijke regio-indeling zijn.

Variant 8

Op grond van de nu aan de gang zijnde reorganisatie kent het personeelsbestand een verloop van 648 in 1981 tot circa 510 in 1988.

b. BEMIDDELING:

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

De bemiddeling fungeert nu vooral als overheidsparaplu bedoeld om koude sanering tegen te gaan. Bij het in werking treden van de Wet goederenvervoer binnenscheepvaart werd reeds rekening gehouden met de mogelijkheid de beurzen af te stoten naar het bedrijfsleven. De verdeeldheid binnen de georganiseerde schipperswereld en tussen schippers en verladers heeft realisering hiervan tot nu toe onmogelijk gemaakt.

Variant 3: Decentralisatie

Decentralisatie is in principe mogelijk. Het is echter de vraag of het dan mogelijk is om de nu aan de gang zijnde voortdurende beperking van het aantal beurzen voort te zetten.

Varianten 4 en 5: Verzelfstandiging en medebewind

Voor deze varianten wordt verwezen naar de variantuitwerkingen 2 en 3.

Variant 6: Concentratie

Het feitelijke beleid is hierop gericht. Het aantal schippersbeurzen is al teruggelopen van 35 tot 15. Dit gaat om maatschappelijke onrust te voorkomen in een geleidelijk proces. Het voornemen is om het aantal beurzen binnenkort opnieuw met 2 te verminderen.

Variant 8: Verbetering intern functioneren

Op grond van hetgeen beschreven is onder variant 6 is reeds sprake van een personeelsreductie van 20%. Verdere beperking is wellicht mogelijk als de voor de hele RVI uitgewerkte capaciteitsplanning in werking treedt.

c. CONTROLE:

Varianten 3 en 5: Decentralisatie en medebewind

Decentralisatie van de controletaak wordt door V&W vanwege het specialistisch karakter als ondoelmatig ervaren.

Afstemming van controleplaatsen en -tijden staat ook op gespannen voet met decentralisatie.

Variant 6: Concentratie

Concentratie leidt, zo wordt gesteld in deze variantuitwerking, tot een minder effectieve controle.

Variant 7: Verbetering functioneren in omgeving

Taken van de RVI zouden op twee manieren kunnen worden verbonden met die van andere rijksdiensten.

- De RVI-controleurs zouden ook opsporingsbevoegdheid kunnen krijgen ten aanzien van de keuringsplicht voor vrachtwagens die nu door de Rijksdienst voor het Wegverkeer wordt gecontroleerd. Hiervoor zou wijziging van de WAG en van de Wegenverkeerswet nodig zijn.
- Overdragen van de controlefunctie aan Justitie. Ook dit vraagt om wetswijziging, alsmede afspraken over informatieterugkoppeling voor beleidsvoorbereiding naar DGV. Deze controlefunctie, zo stelt V&W, gaat dan bovendien deel uitmaken van andere politietaken en zal dus minder prioriteit krijgen.

Overigens is het denkbaar dat de controletaak na invoering van een nieuw wettelijk regiem vermindert of vervalt.

Variant 8: Verbetering intern functioneren

Een besparing van 20% zou minder controle betekenen en daarmee verkleining van de pakkans.

V&W wijst er in dit verband op dat in de tweede helft van de jaren zeventig ingrijpen van de Tweede Kamer ertoe heeft geleid dat het controleapparaat werd uitgebreid.

d. INFORMATIE/EVALUATIE TEN BEHOEVE VAN DE BELEIDSONTWIKKELING:

Variant 6

Concentratie betekent een vermindering van het aantal voelhoorns en wordt daarom onwenselijk geacht.

Variant 7

Deze taak behelst informatieverstrekking vanuit de afdelingen van de RVI aan DGV-centraal. Dit leent, zo stelt V&W, zich niet voor zelfstandige benadering.

Variant 8

Bezuiniging op deze taak is niet mogelijk, omdat er geen identificeerbare mankracht voor is aan te duiden.

B. Toetsing

Het is van belang om bij de beoordeling van de variantuitwerking in het oog te houden dat het terrein waarop de RVI zich beweegt zich in een overgangsfase bevindt. De wetten waarop de bevoegdheden zijn gebaseerd, worden gewijzigd en over twee jaar moet een geheel herzien beleid worden geïmplementeerd, met als uitgangspunt: verregaande deregulering van de vergunningverlening.

Dit legt aan de ene kant beperkingen op ten aanzien van de mogelijkheid om in dit stadium zinvolle alternatieven te ontwikkelen, aan de andere kant is het juist nuttig om ten aanzien van verschillende taken na te denken over een andere bestuurlijke vormgeving. Het resultaat daarvan kan dan een rol spelen bij de besluitvorming over de implementatie van nieuw beleid na de nu geldende overgangstermijn van twee jaar. Met het oog daarop zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen.

Niet alle varianten zijn voldoende uitgewerkt. Bij variantuitwerking 2 - 4 ten aanzien van de vergunningverlening is verzelfstandiging onvoldoende uitgewerkt. Bij controle is variant 3 te summier beschreven. Met name het punt betreffende afstemming van controleplaatsen en -tijden is onvoldoende uitgewerkt. De verwijzing bij variant 5 naar de onder 3 genoemde argumenten is daarmee ook ontoereikend.

Variant 8 is beperkt gebleven tot -20% besparing in personeelsbezetting. Andere elementen van verbetering van het interne functioneren zijn niet aan de orde gesteld.

Bij bemiddeling is aan variant 8 onvoldoende aandacht gegeven aan automatiseringsmogelijkheden.

Bij beleidsinformatie/evaluatie kreeg variant 7 onvoldoende uitwerking in de vorm van een alternatief scenario.

In aanvulling op bovenstaande kanttekeningen moet overigens worden opgemerkt dat de RVI reeds op een aantal punten, die ook in de heroverweging een rol spelen, is gereorganiseerd. Dit betreft onder meer taakinhoud, in- en uitvoering, alsmede de organisatie. Het personeelsbestand zal in de uiteindelijke vorm op basis van kwantitatieve metingen zijn vastgesteld (capaciteitsplanning).

RIJKSDIENST VOOR HET WEGVERKEER

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Het verrichten van keuringen van autobussen, zware bedrijfsvoertuigen, ambulances, taxi's en personenauto's.

Het doen van onderzoeken naar trekhaken/koppelingen en LPG-installaties.

- b. Het controleren van private instanties die keuringen verrichten.

A.2 Ontheffingen

1. De besluitvorming ten aanzien van de algemene periodieke keuring fase II (APK II) vond recent plaats. Dit betreft de periodieke keuring van personenauto's. APK I behelst de keuring van zware voertuigen, bussen en dergelijke die al in 1981 is ingesteld. Mogelijk valt de taak, samenhangend met APK II, in 1990 weer weg, met het oog waarop nu ontheffing wordt gegeven. Voor APK I is eveneens ontheffing verleend ten aanzien van opheffing.
De controletaak is in samenhang met keuringen onmisbaar, zodat opheffing (variant 1) is ontheven.
3. Variant 3 is voor de keuringstaak niet uitgewerkt vanwege de centrale registratie van kentekens, keuringsregister en de koppeling met controle. Dezelfde argumenten gelden voor de controletaak.
4. Op grond van de onder 3 genoemde overwegingen is ook medebewind niet verder bezien.
5. Bij keuringen is de noodzakelijke korte afstand tot de voertuigeigenaar prohibitief voor deze variant.
Ten aanzien van de controletaak geldt de noodzaak van nauw contact tussen de controleurs en de dienst.
6. Ontheffing voor keuringen wegens ontbreken vergelijkbare overheidsdiensten.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 27)

KEURINGEN/ONDERZOEK:

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

Door V&W worden ten aanzien van verschillende taken denkbare realisaties aangegeven.

<u>Huidige keuringswerk- zaamheden RDW</u>	<u>Denkbare realisaties</u>	<u>Personele consequenties RDW op termijn van 5 jaar</u>

PERIODIEKE KEURINGEN

Autobussen	Via autobusbedrijfs- controlesysteem	10 man
VLG (vervoer over land van gevaarlijke stoffen)	Overdragen aan desbe- treffende bedrijven (in- ternationale regelingen staan dit echter in de weg).. Bij afstoten/uitbesteden moet ook de RDW als on- afhankelijke instantie blijven keuren, omdat garagebedrijven zelf bij het keuren een econo- misch belang hebben. Er is dus een onafhanke- lijke instantie nodig. Volledige privatisering is dus bezwaarlijk, maar zou, indien uitgevoerd, tot personeelsverminde- ring bij de RDW leiden.	0,5 man
Zware bedrijfsvoer- tuigen		1 man

Huidige keuringswerk-
zaamheden RDW

Denkbare realisaties

Personele consequenties
RDW op termijn van 5 jaar

PERIODIEKE KEURINGEN (vervolg)

Ambulances

Bij wijzigingen in de
Wet op het ambulance-
vervoer zou het mogelijk
zijn de keuring onder de
APK-regeling te laten
vallen.

1 man

Taxi's

Door wijziging WAP zal
aansluiting gezocht
moeten worden bij APK.

12 man

Personenauto's (APK II)

Als bij APK I

Is reeds rekening ge-
houden met vervallen van
desbetreffende tijde-
lijke arbeidsplaatsen
(200).

ONDERZOEKEN

Trekhaken/koppelingen

Overgaan tot het deel-
keuren van het voertuig
met betrekking tot des-
betreffende onderdeel en
het afstoten daarvan
naar het bedrijfsleven
voor zover er daar be-
langstelling voor be-
staat.

8 man

LPG-installatie

Zie opmerking ten aan-
zien van trekhaken/
koppelingen.

15 man

Variant 4: Verzelfstandiging

Los van de heroverwegingsoperatie was door de minister van V&W reeds opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid om de RDW om te bouwen tot een zelfstandige stichting. Dit onderzoek is nog in de beginfase. In een stichtingsvorm zou, zo stelt V&W, de huidige opzet van de uitvoeringsorganisatie gelijk kunnen blijven. Veranderingen zouden optreden ten aanzien van:

- internationaal overleg; dit zal bij de overheid moeten blijven
- er zou een grotere nadruk komen op interne bedrijfseconomische taakuitvoering
- de beleidsvoorbereidende functies op het departement zouden verzwaring behoeven
- er zouden besparingen optreden door minder frequent overleg binnen de overheid.

Variant 8: Het intern functioneren

V&W stelt pas conclusies te kunnen trekken ten aanzien van efficiencyverbeteringen na gedegen onderzoek. Niet uitgesloten wordt dat met behulp van het instrument prestatiebegroting tot een vermindering van het aantal keuringsplaatsen (formatie) kan worden gekomen. Mogelijkheden tot 20%-besparing liggen zeker besloten in varianten 2 en 4.

CONTROLE OP KEURINGEN:

Varianten 2 en 4: Afstoten/uitbesteden, verzelfstandiging

Hiertoe worden geen mogelijkheden gezien. De enige organisatie die in aanmerking lijkt te komen, is de ANWB. Deze is echter door eigen grote betrokkenheid bij keuringen (technostations) te veel belanghebbende.

Variant 7: Functioneren in de omgeving

Onder invloed van een verschuiving van activiteiten van zelf keuren naar controle op keuringen door derden, is in 1979 teruggegaan van 10 districten naar 5 rayons. Bij de grootte en indeling van het werkgebied gold dat de rayons niet te klein moesten worden in verband met doelmatigheid en beperking overhead en niet te groot om te lange reistijden naar het werkterrein te voorkomen. Bij het met behulp van de semafoon van huis uit werken, is verdere concentratie mogelijk, zelfs tot op één punt. Dit zou vanwege "span of control" geen personele, maar wel huisvestingsbesparingen opleveren van circa f 500.000,--. Daar staan tegenover hogere reiskosten voor noodzakelijk overleg.

Ten aanzien van de fusiemogelijkheden (met bijvoorbeeld de RVI of de politie) wordt verwezen naar uitwerking ter zake in de paragraaf nr. 26, betreffende de RVI.

Variant 8: Het intern functioneren

V&W verwijst naar de overwegingen zoals gegevens bij de keuringen.

B. Toetsing

Keuringen

Bij variant 4 wordt verwezen naar het zogenaamde stichtingsonderzoek dat gaande is. Dit onderzoek is in het beginstadium en daarom kan daarover nog niet veel gemeld worden. Dit neemt niet weg dat ten aanzien van de relevante punten uit het werkboek eerste indicaties hadden kunnen worden gegeven.

Voor variant 8 is vanwege de onvoldoende uitwerking nadere aandacht gewenst. De indicatie die wordt gegeven dat mogelijk keuringsplaatsen kunnen worden afgestoten, zou nader kunnen worden uitgewerkt.

Controle

Variant 7, betreffende de controletaak, verdient nadere uitwerking ten aanzien van mogelijke raakvlakken met soortgelijke taken van RVI en politie, na eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving.

Voor variant 8 gelden dezelfde opmerkingen als hierboven gemaakt zijn ten aanzien van de desbetreffende uitwerking voor keuringen.

RIJKSWATERSTAAT

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

a. Openbaar bestuur:

- adviseren omtrent uitoefenen oppertoezicht
- uitdragen departementsbeleid
- wetgeving
- behandeling vergunningen en ontheffingen
- controle op naleving
- behandelen bezwaar- en beroepschiften
- adviseren inzake schadevergoeding en bestuurscompensatie
- medewerkers aan geluid- en bodemsanering
- signaleren relevante regionale ontwikkelingen.

b. Technisch operationeel:

- aanleg nieuwe waterstaatswerken
- verbetering bestaande werken
- beheer en onderhoud bestaande werken
- bediening objecten.

c. Technisch specialistisch:

- adviseren (specialistische kennisoverdracht)
- meting basisgegevens
- speur- en ontwikkelingswerk.

A.2 Ontheffingen

Bij Rijkswaterstaat betrof het de volgende ontheffingen:

- Variant 1 (opheffen): De taak van RWS staat niet ter discussie. Waterstaatswerken moeten blijven aangelegd, beheerd en onderhouden. Dit betreft alle taakvelden (a, b en c).
- Variant 2 (privatiseren): Ontheffing geldt taakveld a. Bestuurlijke taken zijn specifieke overheidstaken.
- Variant 3 (decentraliseren): Decentralisatie van waterstaatstaken ten aanzien van de hoofdinfrastructuur komen niet in aanmerking (structuurschema's Verkeer en Vervoer en Vaarwegen). Bij bestuurlijke taken zijn wel mogelijkheden. De ontheffing geldt de taakvelden b en c.
- Variant 6 (concentratie): Ontheffing voor alle taakvelden. De beheers- en adviesobjecten zijn in aantal en in omvang zo groot dat dit niet centraal valt te besturen.

A.3 Varianten

De Rijkswaterstaat (RWS) is de afgelopen 10 jaar verhoudingsgewijs minder gegroeid dan de rijksdienst als geheel, onder andere door verschuiving van de politieke belangstelling van infrastructuur naar milieubescherming en "zachte sector", verminderde aandacht voor veiligheidsaspecten, de druk van de Oosterschelde-werken op het budget en bezuinigingsronden.

RWS heeft sterke invloed ondergaan van de ontwikkelingen in het natuur- en milieubewustzijn, onder andere zich uitend in de verdieping van de waterbeheers-taak op het gebied van waterkwaliteit, toenemende aandacht voor de Noordzee als beheersobject, aandacht voor natuur- en milieuaspecten bij aanleg, overgang op milieuvriendelijke materialen en geluidshindernormen. De wettelijke plicht tot de milieu-effectrapportage zal zich de komende vijf jaar goed laten voelen. Hiervoor is geen financiële en formatieve compensatie te verwachten.

Volgens de eigen beleidsvoornemens van RWS zal de situatie in 1988 ten aanzien van de gedeconcentreerde dienstonderdelen de volgende zijn:

- 14 regionale directies met een gezamenlijke sterkte van circa 7.500 man. Bovenrivieren en Gelderland zijn samengevoegd. Eventuele samenvoeging van Benedenrivieren met Zuid-Holland is in studie (anno 1984).
- De directies RIZA en W & W zijn omgevormd in Diensten Getijdewateren en Binnenwateren. Deze zullen geen zelfstandige decentrale vestigingen meer hebben.

- Overdracht van de niet tot de primaire infrastructuur behorende objecten heeft nog niet plaatsgevonden. Onderzoek loopt nog (1984).
- De regionale directies zullen zelfstandiger zijn volgens de lijnen van zelfbeheer.

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

Afstoting

Met uitzondering van wellicht een enkele activiteit van zeer beperkte omvang kan bij RWS binnen het technisch-operationele taakgebied geen sprake zijn van afstoting vanwege het collectieve karakter van de voorzieningen.

Uitbesteding

Tot voor zeer kort was de filosofie binnen RWS met betrekking tot uitbesteding als volgt. RWS besteedt veel uit, de gehele uitvoering van civieltechnisch werk is in handen van de aannemer, de overige taken (planstudie, ontwerp/bestek, toezicht op uitvoering, jaarlijks onderhoud, beheer en bediening) worden, voor zover de overheidsverantwoordelijkheid en de marktomstandigheden dat toelaten, voor een deel ook uitbesteed. Het uitbestedingsbeleid rust daarbij op twee pijlers: opvang van piekbelastingen (zodat de gemiddelde eigen menskracht op een gemiddelde taak kan zijn afgestemd) en benutting van specifieke kennis, die - onder andere vanwege het incidentele gebruik - intern niet aanwezig is.

De huidige filosofie gaat mede onder invloed van het kabinetsdenken ter zake aanzienlijk verder. Routinematig, uitvoerend werk dient zoveel mogelijk door het bedrijfsleven gedaan te worden. Onderzoekingen ter zake zijn en worden aangevat.

RWS beperkt zich op deze wijze tot een dienst, die bestuurlijk en technisch hoogwaardige produkten kan blijven leveren.

In het algemeen worden de uitbestedingsmogelijkheden beperkt door:

- de zorg voor instandhouding en ontwikkeling van unieke know-how
- de aanwezigheid van niet-adequate marktomstandigheden; dit betreft het ontwikkelen van hoogwaardige kennis en ervaring, monopolievorming en te grote afhankelijkheid voor RWS van het bedrijfsleven.

Buitenland

In West-Europa bestaan er nauwelijks verschillen in de wijze, waarop tegen de vervulling van de planningsfunctie, de financieringsfunctie en binnen de productiefunctie de planfase en het toezicht wordt aangekeken.

Meestal zijn deze functies in handen van de overheid.

In de ontwerp/besteksfeer bestaan wel verschillen. De situatie in Frankrijk bijvoorbeeld is vergelijkbaar met de Nederlandse.

Uitbesteding vindt in geringe mate plaats. In Engeland wordt daarentegen in veel grotere mate dan in Nederland gebruik gemaakt van de diensten van particuliere ingenieurbureaus. West-Duitsland neemt daarbij een tussenpositie in. De Engelse situatie, die uiteraard moeilijk op korte termijn te realiseren is, lijkt budgettair gezien niet gunstiger dan de huidige Nederlandse situatie. In bestuurlijk opzicht zou er wat de beheersbaarheid van de organisatie betreft, sprake zijn van een verbetering, terwijl tevens mag worden aangenomen, dat de exportkansen van het bedrijfsleven vergroot zijn.

Innovatief en kwalitatief is daarentegen een verslechtering aannemelijk. Bovendien zou er kapitaalverlies optreden, omdat de bij de overheid opgebouwde know-how voor een deel verloren zou gaan.

Financiële aspecten

Financieel lijkt uitbesteding weinig veelbelovend.

Loonkosten per uur (exclusief BTW) en efficiency verschillen niet markant tussen RWS en ingenieurbureaus. Uitbesteding wordt duurder door extra begeleiding en toetsing en de verplichting tot betalen van BTW.

Werkgelegenheidseffect

Dit is op dit moment niet te kwantificeren. De grotere mate van uitbesteding moet in de komende tijd geleidelijk worden gerealiseerd.

Organisatie

Deze zal enige afslanking ondergaan, met een verschuiving in de taken: van uitvoering naar regelgeving vooraf en meer controle achteraf en voorts een beperking tot kwalitatief hoogwaardige inspanningen.

Op dit moment is niet te overzien welk eindmodel, na alle in gang zijnde onderzoeken, zal overblijven.

De hoofdlijnen van de structuur van de organisatie zullen gelijkblijven.

Variant 3: (decentralisatie)

De regeringsvoornemens ten aanzien van decentralisatie van rijkswaterstaatswerken zijn neergelegd in de structuurschema's Verkeer en Vervoer en Vaarwegen, alsmede in de Nota Waterhuishouding. Als gevolg hiervan zullen waterstaatswerken worden overgedragen, hetgeen tevens een herverdeling van bestuurlijke bevoegdheden met zich mee zal brengen.

De beheerstaken en de daarmee samenhangende bestuurlijke taken van het Rijk zullen zich dan beperken tot beheersing van de waterstaatkundige hoofdinfrastructuur.

Taakveld Openbaar Bestuur

Decentralisatie van bestuurszaken en toezicht worden niet mogelijk geacht. Bestuurszaken zijn niet te isoleren van de overige taken. Decentralisatie van het oppertoezicht staat gelijk met opheffing. Voor het juridisch beheer is de variant uitgewerkt.

Juridisch Beheer

De provincie wordt belast met de uitvoering van onderdelen van de waterstaatswetgeving (betreft vergunningen, handhaven, schadezaken en dergelijke) betreffende de infrastructuur in beheer van het Rijk. In de desbetreffende wetten en/of reglementen worden bepalingen opgenomen, op grond waarvan de provincies bevoegdheden krijgen, zoals het verlenen van vergunningen en de handhaving daarvan en het stellen van regels met betrekking tot de rijksinfrastructuur.

Door deze taakverschuiving zijn per regionale directie ongeveer 5 mensen minder nodig. Elke provincie zal met een vergelijkbaar aantal moeten worden uitgebreid. Omdat het Rijk beheerder blijft zal er frequent overleg nodig zijn tussen provincie en rijksdienst.

Door de noodzaak van interprovinciale samenwerking is er een grotere kans op conflicten en dus meer beroep op de Kroon (RWS). Per saldo zal voor overleg meer personeel nodig zijn, zowel bij Rijk als provincie. Deze oplossing zal meer geld kosten.

Een besparing kan ontstaan doordat provincies leges kunnen heffen voor het verlenen van vergunningen en ontheffingen.

Nadelen

De uitvoering van de wetgeving, met name het verlenen van vergunningen, is slechts één van de instrumenten van de beheerder, in samenwerking met andere. Twee beheerders per object is ondoelmatig.

Het juridisch beheer is moeilijk te isoleren van het totale beleid voor de infrastructuur.

Als dat onderdeel door de provincies wordt uitgevoerd, volgens een beleid dat per provincie zal verschillen, zal het Rijk een belangrijk instrument missen voor het effectief realiseren van het eigen beleid, waarbij het de vraag is of de provincie in voldoende mate aandacht kan besteden aan boven- of buitenprovinciale aspecten.

Voor zover betrokkenheid van de provincie bij de uitvoering van de wetgeving mogelijk en wenselijk is, is dat in de wetgeving ook al geregeld.

In het algemeen geldt dat het Rijk het totale overzicht heeft (zeespiegeling, hoge of lage rivierafvoeren en klimatologische factoren). Daardoor kan alleen het Rijk een besluit nemen op basis van een goede belangenafweging. Daarbij is veelal internationaal overleg nodig.

Vergunningen die wel gedecentraliseerd kunnen worden verleend zijn die, welke betrekking hebben op de regionale infrastructuur die nu nog in handen van het Rijk zijn. In het kader van de "saneringsoperaties" zal dit worden geëffectueerd. Bevoegdheden van de provincies zouden nog kunnen worden uitgebreid door een aantal goedkeuringsbepalingen af te schaffen uit de Wegenverkeerswetgeving, die betrekking hebben op niet-rijkswegen. Wel dienen die goedkeuringsbevoegdheden in stand te blijven waar uniformiteit noodzakelijk is met oog op de verkeersveiligheid.

Variant 4: Verzelfstandiging

Voor vergunningverlening en advisering ter zake van (kroon)beroepen zou verzelfstandiging kunnen worden overwogen, bijvoorbeeld parallel aan de Commissie Vervoersvergunningen of CBR.

Verzelfstandiging zou een inefficiënte doublure van kennis en informatieverzameling met zich meebrengen en is dus niet gewenst.

Voor beide activiteiten zou invoering van het profijtbeginsel mogelijk zijn (zie -20%-variant).

Verzelfstandiging (in termen van zelfbeheer) van regionale directies, is conform het beleid dat RWS zelf voert. In dat licht is verzelfstandiging door oprichting van aparte instellingen nauwelijks relevant. Bovendien is dit ongewenst gezien de beleidsgevoeligheid van de taakuitvoering. Verzelfstandiging zou leiden tot een beleidsmatige verwijdering tussen dienst en centraal apparaat, waardoor dit apparaat met een ondoelmatig grote hoeveelheid bestuurlijke taken zou worden belast, terwijl door de ontkoppeling van bestuur en beheer die zo zou plaatsvinden, de flexibiliteit en de slagvaardigheid van het totale apparaat op onaanvaardbare wijze zouden worden aangetast.

Variant 5: (medebewind)

De provincie beheert zelf de regionale infrastructuur en heeft dus taken vergelijkbaar met die van de regionale directies. Het heeft een apparaat dat daarop is toegespitst, de Provinciale Waterstaat.

Als de provincie het volledige beheer zou krijgen van de rijksinfrastructuur, zou aan de voor doelmatig beheer essentiële eis: eenheid van beheer, zijn voldaan.

Bediening van rijkswaterstaatswerken is een isoleerbare taak, die ook door provincies en gemeenten zou kunnen worden uitgevoerd (zie echter nadelen).

Beschrijving situatie

- Aanleg.

Het Rijk verricht planstudies ten behoeve van de aanlegtaak, de provincie draagt zorg voor de uitvoering daarvan (bestekken maken, uitbesteding aan aannemers). Knelpunten in de regio worden door de provincie gesignaleerd en bij het Rijk aangekaart. Plannen van lagere overheden worden door het Rijk goedgekeurd.

- Technisch beheer en onderhoud.

Er komen wettelijke normen ten behoeve van beheer en gebruik van de hoofdinfrastructuur. Ook toezicht zal worden geregeld.

- Bediening.

Er worden openingstijden en dergelijke voorgeschreven.

- Juridisch beheer.

Door middel van wetswijziging wordt de uitvoering van diverse onderdelen van de waterstaatswetgeving opgedragen aan de provincie. Het Rijk behoudt een toetsingsbevoegdheid ten aanzien van plaatselijke reglementering.

- Personeel.

De provincie zal deskundigheid moeten opbouwen ten aanzien van rijkswaterstaatswerken. Zij zal daartoe deskundig personeel moeten aantrekken. Dit betekent een verschuiving van personeel van de regionale directies naar de provincie. Daarnaast zal RWS deskundig personeel in dienst moeten hebben om toezicht te kunnen uitoefenen. Er zal een kleine inspectie per provincie overblijven met naar (grote) schatting ongeveer 25 mensen per provincie. Voor de directie Noordzee heeft één en ander uiteraard geen gevolgen.

- Kosten.

Er zullen geen besparingen ontstaan door deze verschuiving. De vergoeding van de kosten van de provincies zal worden geregeld via het Provinciefonds of uit een specifieke uitkering.

Nadelen

RWS heeft de verantwoordelijkheid voor twee fundamentele belangen van ons land, namelijk de infrastructuur en de geo-hydrologische conditionering.

Het gaat hier om twee van de meest evidente verantwoordelijkheden van de centrale overheid. Doordat in de Rijkswaterstaat bestuur, beheer en research zijn verenigd, beschikt thans één centraal (zij het gedeconcentreerd) apparaat over de nodige deskundigheid op bestuurlijk, praktisch en theoretisch vlak.

Doordat die kennis bij een centraal punt berust bestaat er een totaaloverzicht, wordt versnippering tegengegaan en wordt kennisontwikkeling gestimuleerd (spinn-off naar het bedrijfsleven).

De samenhang binnen de verschillende hoofdsystemen pleit voor beheer op nationaal niveau. Gevolgen voor andere provincies kunnen door de provincie niet altijd worden overzien. Daarnaast is het probleem dat een aantal hoofdinfrastructurele werken de grens vormt tussen twee provincies, waardoor effectief beheer niet mogelijk is.

De overlap met deskundigheid van provincies is voorts beperkt.

Rijksinfrastructuur stelt andere eisen dan provinciale infrastructuur.

Als andere nadelen zijn te noemen:

- minder flexibel samenspel tussen beheerder, specialistische adviesdienst en beleidsapparaat ten laste van uniformiteit en doelmatigheid
- coördinatie wordt niet bevorderd door toevoeging van een extra bestuurlijke schijf
- het is ondoelmatig de nu beperkte aanlegtaak te versnipperen
- afstemming bij bediening op bediening van andere werken en de toenemende automatisering (centrale bediening) maakt betrokkenheid van meerdere overheden veelal ongewenst
- de financiële verhouding zal een probleem blijven. In de praktijk blijkt dat dit niet eenvoudig is.

Samenvoeging met provinciale waterstaatsdiensten zou leiden tot vervaging van bestuurlijke verantwoordelijkheden: een log apparaat dat twee heren (Rijk en provincie) dient. Overigens worden steeds meer provinciale waterstaatsdiensten in het griffieapparaat geïntegreerd ("Gelders model"), zodat een zodanige samenvoeging in steeds meer provincies organisatorisch geen reële mogelijkheid is.

Variant 7: Stroomlijnen/rayonering

Rayonering

De regionale directies vallen samen met provinciegrenzen. De dienstkringen voor een groot deel met gemeenten.

Afstemming met gemeentelijke samenwerkingsgebieden is niet doelmatig, omdat er geen relaties zijn tussen de taak van samenwerkingsgebieden en dienstkringen.

Stroomlijning

Op gebieden waar taken samenvallen met die van andere GDR'n heeft RWS een eigen verantwoordelijkheid. Deze diensten kunnen wat betreft know-how door RWS worden ondersteund. Gezamenlijke huisvesting zou mogelijk zijn. De kennis van RWS over de diensten schiet te kort. Van de Heroverwegingswerkgroep worden voorstellen tot nader onderzoek over samenvoeging afgewacht.

Intradepartementaal is samenwerking mogelijk met alle onder het departement ressorterende diensten. Bijvoorbeeld de HID en RWS als vertegwoordigers van de minister van V&W voor alle rijksinzichten inzake V&W-aspecten in de PPC. Ook op het gebied van gezamenlijke huisvesting.

Variant 8: Intern functioneren

Het takenpakket van de RWS is over een geruim aantal jaren uitgebreid, terwijl het personeelsbestand is verminderd. Een groot aantal efficiency bevorderende maatregelen is in gang gezet om voor 1988 binnen het budget te kunnen blijven. Deze variant betreft daarom een beschrijving van het lopend beleid. Van belang zijn voorts:

- doelmatigheidseffecten optredend door de doorwerking van deregulering en privatisering
- de decentralisatieoperatie (de sanering van verkeers- en vervoersinfrastructuur)
- het overschakelen van preventief naar repressief toezicht.

In deze variant wordt een groot aantal efficiency bevorderende maatregelen beschreven voor alle taakvelden, onder andere op het terrein van vereenvoudiging van procedures en verbetering van de bedrijfsvoering en privatisering. De financiële resultaten zijn nog niet te bepalen. Met de personele resultaten kan taakverzwaring worden opgepakt en nieuw beleid worden aangepakt. Werkvermindering kan organisatorische veranderingen tot gevolg hebben.

-20%-variant

Het is mogelijk op grond van principiële overwegingen taakdelen van de regionale directies te decentraliseren, te verzelfstandigen, in medebewind te geven of te privatiseren; zoals bij de desbetreffende varianten is aangegeven, zal dat echter niet leiden tot aanzienlijke besparingen op de uitgaven in 1988. De automatisering, mechanisering, stroomlijning en efficiency-bevordering in het algemeen kan intern de RWS ook niet veel besparing meer opleveren, gezien de dan reeds op grote schaal toegepaste maatregelen.

Enige besparing voor de gedeconcentreerde rijksdiensten als geheel zou kunnen worden bereikt door intra- en interdepartementale integratie van de gedeconcentreerde vestigingen, zoals onder de variant "stroomlijning" is omschreven.

Voorts zou besparing kunnen worden bereikt op de uitgaven van de Rijksoverheid (maar niet voor de gebruiker) door toepassing van het profijtbeginsel.

Nadat deze maatregelen zijn toegepast (de besparingen kunnen niet eenvoudig worden becijferd) zal verdere besparing uitsluitend mogelijk zijn door (delen van) taken op te heffen. Voor deze variant is ontheffing verkregen.

De -20%-variant is geen haalbare optie, tenzij een uiterst politieke keuze wordt gedaan voor het opheffen van één van de klassieke overheidstaken.

B. Toetsing

De varianten zijn correct uitgewerkt. Een kwantificering ontbreekt grotendeels. Het geheel van varianten overziend, kan worden geconstateerd dat er geen aanzienlijke besparingen zijn te verwachten, terwijl in de bestuurlijk/organisatorische opzet weinig fundamentele veranderingen zijn te verwachten.

Het is duidelijk dat bij fundamentele bestuurlijke veranderingen de gehele Rijkswaterstaat in beschouwing moet worden genomen. Naast de gedeconcentreerd werkzame ambtenaren (circa 7.500 man) zijn circa 4.500 man werkzaam in het centrale apparaat en bij niet-gedeconcentreerde dienstonderdelen. De gezamenlijke sterkte van de regionale directies zal volgens de eigen beleidsvoornemens van RWS in 1988 eveneens circa 7.500 man bedragen.

Varianten 2 en 4: uitbesteding en verzelfstandiging

Onduidelijk is wat de stand van zaken is ten aanzien van de huidige onderzoeken naar de mogelijkheden van uitbesteding en verzelfstandiging.

Gewezen kan worden op het rapport Privatisering uit de 2e ronde Heroverweging, waarin is geconstateerd dat er in principe mogelijkheden bestaan ten aanzien van de ingenieursdiensten van RWS.

Deze varianten bieden nog onvoldoende mogelijkheden om tot besluitvorming te komen.

Varianten 3 en 5: decentralisatie en medebewind

Alvorens kan worden overgegaan tot al dan niet implementeren van deze varianten, is nader onderzoek nodig ten aanzien van:

- de hiermee gemoeide mankracht
- de effecten van de coördinatiebehoeften
- de budgettaire neutraliteit
- taakdoublures
- schaalearbeiden
- de nodige en de aanwezige deskundigheden.

Variant 7: Rayonnering/Stroomlijning

Op het vlak van rayonnering dient nader te worden gezien of er mogelijkheden zijn het aantal regionale eenheden te verminderen.

Wat de interdepartementale stroomlijning betreft, zij gewezen op de vele diensten waarmee de taakgebieden van RWS raakvlakken vertonen: de Inspecties Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne, Rijkspolitie en Rijkspolitie te Water, Dienst der Domeinen, Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen, Kadaster, Rijksgebouwendienst, Rijks Geologische Dienst, Landinrichtingsdienst, Staatsbosbeheer, Openlucht recreatie, Beheer Landbouwgronden en Natuur, Milieu- en Faunabeheer.

Het voorliggende materiaal geeft nog onvoldoende inzicht in de vraag in hoeverre tot betere afstemming c.q. samenwerking met deze diensten kan worden gekomen. Hiervoor is verder onderzoek nodig.

Variant 8: Intern functioneren en -20%-variant

Aangezien de besparingen ten gevolge van efficiency-bevorderende maatregelen niet zijn gekwantificeerd, kan niet worden beoordeeld of de -20% niet irreëel is. Daarvoor is nadere kwantificering van een aantal varianten nodig.

Ten slotte

Bij een aantal varianten is ook sprake van enige deregulering. Gezien de imponerende hoeveelheid wetgeving, op basis waarvan RWS zijn taken uitvoert, zal vereenvoudiging van regelgeving in dit complexe geheel tot besparingen kunnen leiden.

Samenvatting van de toetsing

Voor fundamentele bestuurlijke/organisatorische veranderingen en besparingen, dient Rijkswaterstaat in zijn totaliteit in beschouwing te worden genomen. De varianten uitbesteding, medebewind, decentralisatie en verzelfstandiging bevatten opties, waarbij echter een verdere uitwerking met name betreffende de voordelen en de gevolgen, noodzakelijk is.

Rayonnering verdient, mede in het licht van de andere varianten, nadere herbezinning.

De interdepartementale stroomlijning vergt nader onderzoek.

Nadere verkenning van de mogelijkheden voor deregulering is wenselijk.

MARITIEME DISTRICTEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

De variantontwikkeling heeft betrekking op de districten Noord, IJmond, Rijnmond en Scheldemond van het DGSM.

A.1 Hoofdtaken

De gezamenlijke hoofdtaak van DGSM is:

- het bevorderen van de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer
- het voorkomen en beperken van schadelijke gevolgen van scheepsongevallen voor de daarbij betrokken opvarenden en schepen.

Deze taken en verantwoordelijkheden worden samengevat onder de noemer "nautisch beheer".

De instelling van DGSM in 1980 vond plaats met het oog op het verbeteren van de samenhang van het functioneren van de drie diensten. De drie hoofdtaken kunnen worden aangeduid met de namen van de desbetreffende diensten:

- loodsdienst
- vaarwegmarkering
- verkeersdienst.

A.2 Ontheffingen

De Ministerraad heeft de minister van Verkeer en Waterstaat gemachtigd ¹⁾ met de vakorganisaties en andere betrokkenen te overleggen over het streven het loodsen van zeeschepen als uitvoerende overheidstaak te beëindigen en in geprivatiseerde vorm te doen voortzetten.

¹⁾ Zie de brief d.d. 9-8-1973 ter zake van de minister aan de Kamer (Kamerstukken Tweede Kamer 1982/1983, 17938 nr. 2).

Onderzoek naar de mogelijkheden voor privatisering ¹⁾ en overleg met de verschillende betrokkenen is gaande. In verband hiermee is voor alle varianten ontheffing verleend.

Ten aanzien van de vaarwegmarkeringsdienst is ontheffing verleend voor:

- variant 1 : opheffing is vanwege veiligheid onmogelijk
- variant 3 en 5: decentralisatie/medebewind is geen reële optie vanwege specialistisch karakter van de taak
- variant 7 : er zijn geen vergelijkbare diensten beschikbaar.

De verkeersdienst is ontheven van uitwerking van:

- variant 1 : opheffen is onmogelijk in verband met eisen van nautisch beheer
- variant 3 en 5: decentralisatie/medebewind verdraagt zich niet met het karakter van rijkstaak die gekoppeld is aan hoofdinfrastructuur
- variant 6 : centralisatie is onmogelijk vanwege noodzaak visueel zicht en radarcontact.

A.3 Variantuitwerking

VAARWEGMARKERINGSDIENST

Variant 2: Afstoten/uitbesteden/Variant 4: Verzelfstandiging/functionele decentralisatie

Medio september 1983 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat aan het DGSM en de RWS de opdracht verstrekt een oriënterend onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden tot privatisering van de vaarwegmarkeringstaken.

Dit oriënterend onderzoek is afgerond met als belangrijkste conclusie dat de produktiegerichte taak van de vaarwegmarkering in beginsel voor privatisering in aanmerking komt.

In vervolg op het oriënterend onderzoek is door de minister de opdracht verstrekt een aanvullend onderzoek te doen.

Dit onderzoek is afgerond met de conclusie dat de produktiegerichte taken van de vaarwegmarkering kunnen worden uitbesteed. Financiering, planning en controle zullen bij de overheid blijven. Daarbij is in financiële zin een besparing van 10 à 15% te bereiken, die onder meer het gevolg is van een besparing van circa 25% in personele zin. Rapportage dienaangaande is aan de minister aangeboden.

¹⁾ Ingangsdatum van eventuele privatisering is 1-10-1986.

Variant 6: Concentratie

Om zijn taak te kunnen uitvoeren heeft de vaarwegmarkeringsdienst de beschikking over schepen en walfaciliteiten (werkplaatsen en depots). De locaties van de werkplaatsen en depots zijn zo gekozen dat zij zo centraal mogelijk binnen of ten opzichte van een bepaald werkgebied liggen. De vaartuigen, zee- en binnenbetonningsvaartuigen, zijn over deze locaties verdeeld. In de werkplaatsen worden markeringsobjecten verschoond (conserveren en uitvoeren van kleine reparaties e.d.) en, tot aan het opnieuw uitleggen, opgeslagen. De diverse depots hebben slechts een opslagfunctie voor de nog te verschoonen en reeds verschoonde drijvende markeringen.

Concentratie van onderhoud in één werkplaats en van vaartuigen in één haven is niet onmogelijk. Het onder variant 8 genoemde efficiency-onderzoek heeft echter overtuigend aangetoond, dat hieraan een aantal bezwaren kleven.

Variant 8: Verbetering intern functioneren

In februari 1983 is een efficiency-onderzoek naar de vaarwegmarkering afgerond. Dit Onderzoek Betonnings Dienst (OBD) heeft uitgewezen dat bij gelijkblijvende taken de uitvoering ervan efficiënter kan.

Naast vermindering van het aantal vaartuigen (van 18 naar 15) kan het totale werkpakket met kleinere vaartuigen (eventueel met minder bemanning), worden uitgevoerd, die direct bij de verschillende werkrayons moeten worden gestationeerd. Hoewel een en ander tot gevolg heeft, dat het aantal depots zal toenemen, zullen de totale kosten van het walonderhoud dalen, door vermindering van het aantal werkplaatsen en efficiency-verbetering in de overblijvende werkplaatsen.

Door implementatie van de gekozen alternatieven kan in financiële zin een besparing van circa 7% worden gerealiseerd, die onder meer het gevolg is van een besparing van circa 12% in personele zin.

Uitvoering van de beleidsbeslissing ter zake is hangende het onderzoek naar privatisering, aangehouden (zie variant 2).

Een besparing van 20% in financiële zin door bestuurlijke veranderingen kan slechts worden bereikt door, naast de bovengenoemde 7% besparing, over te gaan tot vermindering van het aantal markeringsvoorwerpen en/of vermindering van de onderhoudsfrequentie.

VERKEERSDIENST

Variant 2: Afstoten, uitbesteden/Variant 4: Verzelfstandiging/functionele decentralisatie

Het verzelfstandigen van de uitvoerende taken van de DGSM-Verkeersdienst is mogelijk, maar zeer ondoelmatig. Deze taken zijn sterk verweven (beleidsmatig, personeel, materieel en operationeel) met de taken die principieel als overheidstaak moeten worden bestempeld.

Dit betreft het zogenaamde nautisch beheer, hetgeen een onderdeel is van het waterstaatkundig beheer. De deeltaak nautisch beheer dient een algemeen belang: veiligheid voor gebruikers van de vaarweg en de omwonenden, het economische belang van een vlotte en veilige afwikkeling van het scheepvaartverkeer.

Bovendien zou privatisering van (delen van) de Verkeersdienst één van de belangrijkste instrumenten om de eenheid van maritiem bestuur ten aanzien van het scheepvaartverkeer te waarborgen, bij de overheid weghalen. Dit argument geldt des te sterker nu privatisering van de loodsdienst is voorzien. Wanneer ook de Verkeersdienst zou worden geprivatiseerd, zou de overheid (en trouwens ook de scheepvaart) een afhankelijke positie krijgen bij het afwickelen van het scheepvaartverkeer.

Variant 7: Verbetering functioneren in de omgeving

Hierbij is op verzoek van het Secretariaat vooral aandacht besteed aan samenvoeging met de Rijkspolitie te Water.

Van samenwerking is reeds sprake. Er zijn samenwerkingsregelingen gemaakt die in de praktijk goed blijken te functioneren.

Samenvoeging is wellicht in principe mogelijk. In feite zou het echter betekenen dat het apparaat van de Verkeersdienst met een veel verder reikend takenpakket dan de RP, vanwege een zeer beperkt raakvlak, uit het logische DGSM-verband wordt gehaald. De volgende kanttekeningen zijn hier daarom op hun plaats:

1. De Verkeersdienst valt niet meer onder de voor het (nautisch) beheer verantwoordelijke minister.
2. De "eenheid van maritiem bestuur" wordt ongedaan gemaakt.
3. De samenhang tussen scheepvaartpolitiek en scheepvaartverkeersbeleid kan aanmerkelijk worden aangetast.
4. De taken van de Verkeersdienst bestaan uit beheers- en dienstverlenende taken die zich, in samenhang met het loodsen en de vaarwegmarkering, richten op ordening en afwikkeling van het scheepvaartverkeer. Het integreren van deze taken in het veel kleinere politieapparaat kan problemen opleveren in verband met het werkterrein van de Verkeersdienst, dat zich uitstrekt tot buiten de territoriale wateren.
5. De onder 4 bedoelde taken worden in belangrijke mate uitgeoefend in het kader van een zogenaamd verkeersbegeleidend systeem (VBS), waarin verkeersdienstpersoneel in samenwerking met personeel van de Loodsdienst en Vaarwegmarkeringsdienst in onderlinge samenhang een rol vervult.

Het losmaken van één taak daaruit vergroot de behoefte aan coördinatie en afstemming tussen departementen bij de operationele taakuitoefening. Dit kan leiden tot effectiviteitsverlies.

Hierbij dient bovendien gerealiseerd te worden dat een VBS een internationaal gehanteerd begrip is, tot instelling waarvan internationale richtlijnen en aanbevelingen zijn opgesteld. Voorbereidingen zijn gaande om hiervoor een juridische basis te creëren in de in voorbereiding zijnde Scheepvaartverkeerswet.

Variant 8: Verbetering intern functioneren

De instelling van DGSM kwam mede tot stand onder invloed van kritiek op de verbrokkelde aanpak van de op de scheepvaart gerichte activiteiten.

De fusie heeft wellicht wat "indelingsverlies" opgeleverd. Er is inmiddels opdracht verleend om hiernaar onderzoek te verrichten.

Zou daarvan enige besparing mogen worden verwacht, dan staat daar tegenover dat het recente besluit tot uitbreiding van de radarketen langs de Westerschelde tot uitbreiding zal leiden.

B. Toetsing

De belangrijkste aanknopingspunten voor verbetering van het functioneren van deze dienst zijn reeds voorafgaand aan deze heroverwegingsoperatie ter hand genomen. Dit betreft:

- privatisering uitvoerende taken Loodswezen
- afstoten/uitbesteden taken vaarwegmarkering
- verbetering intern functioneren vaarwegmarkering
- onderzoek naar verbetering intern functioneren Verkeersdienst.

Bij het laatste punt is in de variantuitwerking niet aan de orde gekomen in welke mate voortschrijdende automatisering invloed heeft op de varend uitgeoefende taken.

De benadering die is gekozen in de andere varianten:

- concentratie vaarwegmarkering
- afstoten/uitbesteden Verkeersdienst
- samenvoeging Verkeersdienst - Rijkspolitie te water

betekenen naar de mening van de werkgroep een voldoende uitwerking.

SCHEEPVAARTINSPECTIE

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Veiligheidsinspecties zowel tijdens de bouw, als daarna, van Nederlandse zeeschepen.
- b. Controles en inspecties met betrekking tot milieuvoorschriften.
- c. Beletten van uitvaren.
- d. Onderzoek naar scheepsrampen.

A.2 Ontheffingen

Voor alle taken is ontheffing gegeven voor:

Variant 1: opheffing niet reëel op grond van wetgeving en internationale verplichtingen.

Variant 2/variant 4: niet reëel, gezien de opsporingstaak.

Variant 3/variant 5: decentralisatie is niet mogelijk, gezien het nationale/internationale werkveld.

Variant 6: concentratie is niet gewenst vanwege de noodzakelijke goede kennis van de "eigen" schepen.

Voor taak d geldt ook ontheffing ten aanzien van variant 7.

A.3 Variantuitwerking

Variant 7

Veiligheidsinspecties: hierbij is op verzoek van het secretariaat met name bezien of er mogelijkheden zijn tot samenvoeging met het onderdeel Inspectie van de Havenarbeid van de Arbeidsinspectie. Voor beide rijksdiensten is immers de zorg voor de veiligheid van mensen aan boord van schepen een belangrijke invalshoek.

De SI let daarbij op de constructie van het schip, de uitrusting en accommodatie, zowel bij nieuwbouw als periodiek tijdens de hele levensduur met het oog op de veiligheid van de opvarenden. De Inspectie Havenarbeid bekijkt het laadgerei bij installatie en periodiek, alsmede de toegang tot de ruimen en dergelijke met het oog op de veiligheid van het havenpersoneel. Beide besteden een deel van hun werk uit aan de zogenaamde klassebureaus die in opdracht normen en specificaties ontwikkelen en formuleren. Onderlinge afstemming vindt niet plaats.

Samenvoeging zou praktische vorm kunnen krijgen door de 3 mensjaren die met inspectie havenarbeid zijn gemoeid toe te voegen aan de SI. Deze 3 mensjaren inspectie havenarbeid zijn verdeeld over 8 personen. Samenvoeging zou schaalnadelen met zich meebrengen. Los van het in deze zin beperkte effect van de fusie staat een aantal inhoudelijke bezwaren in de weg. De beide soorten controles verschillen dermate van karakter, dat ze niet zijn te verenigen in één persoon.

Het specialisme van de SI-man kenmerkt zich door het feit dat hij het hoogste diploma dient te bezitten als nauticus, scheepswerktuigkundige of scheepsbouwkundige (HTS). Daarnaast dient hij 10 jaar bedrijfservaring te bezitten alsvorens te kunnen worden aangenomen als SI-ambtenaar.

De mensen van de Inspectie Havenarbeid hebben een werktuigbouwkundige achtergrond. Overigens is de Inspectie Havenarbeid bezig om de taak, waarover het hier gaat, geheel uit te besteden aan klassebureaus en te volstaan met het toezicht op de uitvoering daarvan.

Milieu-inspecties: er is geen andere overheidsinstantie, noch bij de rijksoverheid noch bij de lagere overheden, die met deze taak, speciaal gericht op zeeschepen, gedeeltelijk of in zijn geheel belast is. De rayons zijn gelijk aan de SI-districten; de controlerende en inspecterende taken op milieugebied worden door dezelfde ambtenaren uitgevoerd die belast zijn met de veiligheidsinspecties a/b van zeeschepen, dat wil zeggen de in artikel 10 van de Schepenwet genoemde ambtenaren SI. Deze geïntegreerde taak wordt reeds vervuld sedert de inwerkingtreding van de Wet en het Besluit olie-verontreiniging zeewater van 1958, die is gebaseerd op de International Convention on the Prevention of Pollution of the Sea by Oil.

De uitgebreidere Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS), die dit jaar het parlement passeert en een uitvloeisel is van de International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, kortweg MARPOL genoemd, draagt deze controlerende en inspecterende taak uitsluitend op aan de SI in verband met de nauwe samenhang van de technische eisen die in de veiligheids- en milieuvoorschriften aan zeeschepen worden gesteld.

Het contact op geconcentreerd niveau is, wat de milieutaken inclusief het districtswerk betreft (inspecties en controles), voldoende.

Beletten van uitvaren: controle en aanhouding lopen dikwijls in elkaar over. Het is derhalve voor de hand liggend geweest, dat de Schepenwet beide taken in de hand van de Scheepvaartinspectie heeft gelegd. Over de aanhoudingen, vooral nadat deze zijn geschied, bestaat er in de districten een veelvuldig en direct contact met instanties die bij het beletten van uitvaren na de aanhouding een belangrijke ondersteunende rol kunnen spelen. De deconcentratie speelt hier een belangrijke rol door de rechtstreekse contacten en informatie-uitwisselingen ter plaatse, die daarmee gepaard gaan.

Variant 8

Het volledige takenpakket van de Scheepvaartinspectie is bij de uitwerking van deze variant in beschouwing genomen.

Hoewel op dit moment geen gespecificeerde opgaven over kosten/baten zijn te geven, kunnen wel enige algemene opmerkingen over het intern functioneren van de dienst als GRD worden gemaakt in het kader van dit onderwerp onder deze variant 8.

De toezichthoudende werkzaamheden (controles en inspecties) en het onderzoekswerk van scheepsrampen vereisen voornamelijk mankracht. De kosten van de SI bestaan dan ook voor 87% uit personeelskosten.

Een probleem daarbij is dat door externe oorzaken een wisseling in de hoeveelheid werkzaamheden kan ontstaan, waardoor tijdelijk òf een overcomplete aan personeel òf een onderbezetting kan ontstaan, hetzij in één of meer van de districten, hetzij op het hoofdkantoor.

Dit wordt opgevangen door overplaatsing of door detacheringen. Dit behoeft overigens in de meeste gevallen niet op grote schaal te gebeuren. Een voorbeeld van een dergelijke externe omstandigheid is de teruggang in de havenbedrijvigheid te Amsterdam. Deze heeft geleid tot samenvoeging van het district I (rayon Amsterdam) en het district IV (het visserijdistrict) van de Scheepvaartinspectie.

Een wisselende verhouding kosten - opbrengsten ontstaat door wisselende omstandigheden, zoals scheepsbouw (in eigen land of vlucht naar het buitenland), scheepsreparatie en dokking (in Nederland of buitenland), bouw vissersvaartuigen en kustvaartuigen (waarin momenteel een groei is te bespeuren) en een aantal schepen onder de Nederlandse vlag en een wisselend aantal scheepsrampen.

Hierdoor is er geen sprake van een stabiele kosten-opbrengstenverhouding. De (personeels)kosten zijn vrij stabiel, maar de opbrengsten niet. De opbrengsten worden namelijk verkregen uit kosten die voor het verkrijgen of verlengen van veiligheidscertificaten worden berekend.

Indirect worden op deze wijze de inspectiekosten en de toezichtkosten bij nieuwbouw ten dele betaald. Als er weinig nieuwbouw of reparaties zijn, alsmede het aantal schepen vermindert (dit is bijvoorbeeld het geval geweest in de visserij en de kustvaart en is nog het geval met de olietankers), verminderen de opbrengsten merkbaar.

Als de 20%-besparing door middel van tariefverhoging zou moeten worden gerealiseerd, betekent dit globaal een verdubbeling van de tarieven.

Ondanks uitbreiding van de werkzaamheden door nieuw aangeane internationale verplichtingen, te weten: een aanzienlijke verhoging van het aantal controles op buitenlandse schepen die preventief moet werken uit veiligheids-, sociaal oogpunt en milieu-oogpunt, is kans gezien om de kostenverhoging door noodzakelijke uitbreiding van controlerend personeel tot een minimum te beperken. Dit laatste kon worden bereikt door onder andere een efficiëntere administratieve organisatie in het drukste district II (Rotterdam), die is verkregen met medewerking van de directie Personeelszaken en de directie Organisatie en Automatisering van V&W.

Bezuiniging en efficiency worden verder gezocht door invoering van automatisering. Daarmee zal geen besparing van 20% worden bereikt. Het toch halen van deze doelstelling leidt tot het verminderen van het personeelsbestand en dus tot het afstoten van taken. Dit stuit, mede op grond van internationale afspraken, op grote bezwaren.

In dit verband met dit laatste zij tot slot vermeld dat, rekening houdend met de niet al te verre toekomst, een uitbreiding van inspecterende ambtenaren onvermijdelijk zal zijn in verband met de uitgebreidere milieu-controletaken die door de geleidelijke invoering en uitvoering van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen zullen ontstaan.

B. Toetsing

Er is geen aanleiding tot het maken van opmerkingen bij de benadering van variant 7 voor de verschillende taken.

Variant 8 zou op één punt nader kunnen worden uitgewerkt. Dit betreft de opbrengstenstructuur. De SI heeft daar al studie naar verricht, maar dit heeft tot nu toe niet tot resultaten geleid. Een punt van aandacht bij een dergelijke studie is de verhouding van Nederlandse tarieven ten opzichte van die, in de met ons omringende landen.

SCHEEPSMETINGSDIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Meten van zeeschepen.
- b. Meten van binnenschepen.
- c. Brandmerken van schepen.

A.2 Ontheffingen

Voor de varianten 1 t/m 5 is ontheffing verleend.

Variant 1: Opheffen stuit op internationale verplichtingen.

Variant 2: Privatiseren/verzelfstandigen verdraagt zich niet met de overheidsverantwoordelijkheid voor de administratie van meetbrieven.

Varianten 3 en 5: niet reëel wegens geringe omvang en landelijke taak.

A.3 Variantuitwerking

Variant 6: Concentratie

Meten zeeschepen

Om een efficiënte bedrijfsvoering van de dienst te verzekeren, is veelvuldig contact nodig met grote werven en rederijen met behoorlijke technische staven, maar vooral ook kleine werven en rederijen en particulieren met een geringe tot verwaarloosbare kennis van zaken.

Deze contacten worden ook zelf gezocht. Concentraties van cliëntèle zitten in de omgeving Rotterdam, Noord-Holland en het noorden van het land. Voor het goed functioneren van de dienst is een aanzienlijke mate van zelfstandigheid noodzakelijk, waarbij snelle bereikbaarheid en lage drempelwaarde een rol spelen. Regelmatig overleg tussen dienstleiding en districtshoofden, zowel te Rijswijk als ten kantore van de districtshoofden, is ingesteld. Centralisatie zou resulteren in langere, moeizamere en meer tijdrovende verbindingslijnen met de cliëntèle.

Meten binnenschepen

Hiervoor gelden dezelfde argumenten ten minste even sterk. Het gaat hier immers vooral om kleinere werven en zelfstandige schippers. Bovendien confronteert de internationaal vastgelegde verplichting tot hermeting van binnenschepen om de tien jaar de dienst met aanvragen tot metingen die op korte termijn moeten worden gehonoreerd. Korte verbindingslijnen zijn daarvoor van belang teneinde storend ingrijpen in het bedrijf te voorkomen. De schipper moet niet te lang hoeven te wachten.

Variant 7

Meten zeeschepen

Om voor een schip de benodigde documenten te verkrijgen, moet de aanvrager een procedure doorlopen die begint bij de aanvraag nationaliteitsbewijs en die ten slotte leidt tot de uitgifte van de veiligheidscertificaten. In elk van de fases van deze procedure moet de meetbrief worden overgelegd.

Het tijdig reageren op een aanvraag tot meting is derhalve medebepalend voor het tijdig verkrijgen van de overige benodigde documenten die een schip behoeft om, na oplevering door de werf en technische inspectie, te kunnen varen. Vertragingen, veroorzaakt door de overheid, zijn daarbij onaanvaardbaar, aangezien dit kan leiden tot aanzienlijke financiële schade voor de eigenaar.

Het Meetbrievenbesluit 1981 bevat voorgeschreven procedures die gevolgd moeten worden in geval van een dispuut over de uitkomsten van de meting. Deze regels garanderen belanghebbende werven of reders een faire behandeling in geval van verschil van mening. De gegevens van de meting worden regelmatig aan belanghebbende instanties (CBS, kadaster, Lloyd's Register e.d.) bekend gemaakt.

Er is geen andere overheidsinstantie, noch bij de rijksoverheid noch bij de lagere overheden, die met deze taak geheel of gedeeltelijk is belast. Er is ook geen samenhang met taken van provincies dan wel gemeenten.

Metten binnenschepen

Ten aanzien van deze taak geldt in grote lijnen hetzelfde.

Variant 8

Hierbij is het takenpakket van de Scheepsmetingsdienst als geheel betrokken. Gespecificeerde opgaven over kosten/opbrengsten per kostensoort, kostenplaats en kostendrager zijn op dit moment niet te geven. Enige informatie zou geput kunnen worden uit het project "Prestatiebegroting", echter, wegens de beperkingen van dat project is te voorzien dat de daaruit te verschaffen informatie evenzeer beperkt is.

De werkzaamheden voor de vaststelling van de metingsgegevens van zee- en binnenvaartschepen, alsmede het aanbrengen van de brandmerken wordt voor het grootste deel (86%) door mankracht verricht.

Het aantal te meten schepen wordt van buitenaf bepaald, waardoor een wisseling van de hoeveelheid werk ontstaat. Slechts door een goede onderlinge samenwerking tussen de districten zijn deze problemen beheersbaar.

Voor metingen in het buitenland wordt een roulatiesysteem gehanteerd, waarbij onder meer de momentane beschikbaarheid in alle districten een punt van overweging is.

Deze wisselingen vinden vooral hun oorzaak in fluctuaties van de scheeps-nieuwbouw en scheepvaart, die niet ten volle voorspelbaar zijn.

De laatste personeelsuitbreiding van de dienst vond plaats in verband met de wijziging in 1969 van de Meetbrievenwet 1947.

Het is niet goed te voorzien dat daarenboven nog 20% zou kunnen worden bezuinigd op de grotendeels uit personeelskosten bestaande uitgaven. Een dergelijke bezuiniging zou een praktisch rechtevenredige vermindering van het personeelsbestand der GRD inhouden, met als gevolg beduidende wachttijden voor het bedrijfsleven met betrekking tot de verlangde documenten en derhalve onverantwoorde verliezen voor reders en/of scheepswerven. In dit verband wordt erop geattendeerd dat, van de door de SMD gehanteerde voorschriften, slechts die van het 1969 Metingsverdrag zich werkelijk lenen voor computertoepassing. Wat de overige door de SMD gehanteerde voorschriften betreft, moet worden gesteld dat deze ten gevolge van hun aard en opzet niet geschikt zijn voor een zinvolle computertoepassing.

Ten aanzien van de inkomsten wordt opgemerkt dat voorstellen voor tariefsverhogingen de goedkeuring behoeven van meerdere ministeries, te weten van: Economische Zaken en van Financiën.

Teneinde tot een kostendekkende exploitatie te komen, zouden grosso modo de tarieven met een factor 3 à 4 moeten stijgen. In het bijzonder voor de binnenvaart, met een toch al uiterst marginale bedrijfsvoering, zou zo'n stijging uitermate hard aankomen. Voor de zeereders in de kleine handelsvaart geldt dit ook. Het gevolg kan zijn een mogelijke vlucht onder andere vlag met als gevolg verlies aan werkgelegenheid voor Nederlandse zeelieden.

B. Toetsing

De variantontwikkeling is in haar algemeenheid akkoord. Er blijkt verschil van inzicht te bestaan tussen de ministeries van Economische Zaken en Financiën ten aanzien van de tarievenontwikkeling. De beschrijving van variant 8 geeft op dat punt aanleiding tot nadere studie naar mogelijkheden voor verbeteringen in de bedrijfsvoering.

Betere informatie over de kostenontwikkeling enerzijds en een (voortdurende) kritische beoordeling van de tarievenstructuur - met name ook bezien in relatie tot het buitenland - anderzijds, is gewenst ten behoeve van een optimale bedrijfsvoering.

KNMI - LUCHTVAARTMETEOROLOGISCHE DIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1. Hoofdtaken

- a. Meteorologische beveiliging luchtvaart.
- b. Regionale meteorologische voorlichting.

A.2. Ontheffing

De Luchtvaartmeteorologische Dienst had ontheffing voor de varianten 1 tot en met 7. Op grond van internationale verplichtingen, het functioneren en het waarnemingsnet van het KNMI, het specialistische karakter en NAVO-verplichtingen, was er geen reële grondslag voor deze varianten.

A.3. Variantuitwerking

De combinatie van de vereisten waaraan "meteo" moet voldoen en het ARAR scheppen een vrij vast kader voor de organisatie van deze dienst.
De vereisten zijn:

Luchtvaartwaarnemingen

Opstellen weerrapporten en het verzorgen van radiouitzendingen waarmee informatie wordt verstrekt voor starts en landingen. Dit vraagt op Schiphol continue inzet van 2 man en elders 1. Dit betekent 6 diensten, respectievelijk 3 diensten per dag. Vanwege het ARAR (maximaal 50% van de zondagen werken) betekent dit in personen het dubbele aantal: 12 op Schiphol en 6 op Eelde, Rotterdam en Zuid-Limburg.

Luchthavenverwachtingen

Iedere 3 uur (op Schiphol en Rotterdam 4x per dag lange-termijnverwachting) en elk half uur landingsverwachting.

Landingsverwachtingen worden gedurende de nacht en in het weekend niet verzorgd in Eelde en Zuid-Limburg. Dit betekent 6, respectievelijk 4 man in Schiphol en Rotterdam. De andere velden hebben genoeg aan 3 meteorologen. Assistentie/ondersteuning vraagt ook nog om mankracht.

De volgende tabel geeft een globaal overzicht van het totaal aantal beschikbare medewerkers voor de uitvoering van de hiervoor genoemde taakonderdelen. Zoals reeds aangegeven, dienen deze werkzaamheden grotendeels in vol-continu-dienst uitgevoerd te worden.

	<u>Eelde</u>	<u>Rotterdam</u>	<u>Zuid-Limburg</u>
luchtvaartwaarnemingen			
communicatie	7	10	7
ondersteuning meteoroloog			
luchthavenverwachtingen	3	4	3
vluchtvoorlichting			
	<u>Schiphol</u>		
leiding en staf	7		
luchtvaartwaarnemingen	12		
luchthavenverwachtingen	13		
bewaking Nederlands luchtruim			
vluchtvoorlichting	8		
communicatie radar,			
administratieve ondersteuning	34		
technische ondersteuning	6		

Verbetering efficiency

Door de beperkte mogelijkheden tot personeelsuitbreiding gepaard aan de sterke groei in luchtvaartactiviteiten gedurende de laatste 20 jaar, is de Luchtvaartmeteorologische Dienst steeds gedwongen geweest een zo groot mogelijke effectiviteit van de inzet van de beschikbare mankracht na te streven. De gedwongen personeelsinkrimpingen van de laatste jaren kunnen slechts met grote moeite, onder andere door in een geforceerd tempo te automatiseren, opgevangen worden zonder de internationale verplichtingen geweld aan te doen. Een bezuiniging van 20% is niet mogelijk zonder de dienstverlening onherstelbare schade toe te brengen.

Een bezuiniging die geen internationale consequenties hoeft mee te brengen, is alle voorzieningen ten behoeve van binnenlandse vluchten (domestic flights) te schrappen. Hiermee zou vooral de lichte luchtvaart worden getroffen, die zeer weergevoelig is en voor de veiligheid sterk afhankelijk van meteorologische begeleiding. De besparingen die hierdoor te bereiken zijn, zouden naar schatting circa 5% bezuiniging opleveren.

De kosten van de uitvoering van deze meteorologische activiteiten worden door het KNMI doorberekend aan de Rijksluchtvaartdienst (begrotingsartikelen 131.1 en 132.1) en vormen samen met de overige diensten aan de luchtvaart de basis voor de doorberekening van de kosten aan de gebruikers.

Dit houdt ook in dat een vermindering van de activiteiten niet aan de overheid ten goede komt, maar aan de luchtvaartmaatschappijen.

B. Toetsing

Wat opvalt is dat de regelgeving (combinatie van internationale afspraken - ARAR) leidt tot een bezetting die hoger ligt dan de feitelijke taaklast op zich zelf noodzakelijk maakt.

De mogelijkheden voor automatisering zijn voldoende uiteengezet.

KNMI-CENTRALE WEERDIENST STATIONS DEN HELDER EN VLISSINGEN

A. Beschrijving van de variantontwikkelingA.1. Hoofdtaken

- a. Continue waarnemingen.
- b. Regionale meteorologische voorlichting.
- c. Luchtvaartwaarneming (Den Helder).

A.2. Ontheffingen

Voor de varianten 1 tot en met 7 is op dezelfde gronden zoals vermeld in 35-1 ontheffing verleend.

A.3. Variantuitwerking

In Nederland produceren de waarnemingsstations elk half uur een routine-weerrapport en melden bovendien het optreden van potentieel gevaarlijke weersveranderingen (ijzel, onweer, rukwinden) door tussentijdse berichten. Bij de huidige stand van de waarnemingstechniek is het (nog) niet mogelijk deze functie te automatiseren en moet gedurende het gehele etmaal een meteorologisch waarnemer op het station aanwezig zijn. De continubezetting wordt uitgevoerd in 3 shifts van 8 uur: 07.00 - 15.00, 15.00 - 23.00 en 23.00 - 07.00 uur.

Er dienen dus elke dag, ook zaterdag en zondag, 3 diensten verricht te worden. De minimale bezetting van een continu waarnemingsstation is het dubbele van het aantal zondagsdiensten (ARAR); voor Vlissingen en Den Helder dus 6 man. Op beide genoemde stations is thans niet meer dan deze minimumbezetting aanwezig.

Het is niet mogelijk 20% te bezuinigen zonder de continuïteit van de meteorologische bewaking te verstoren. Gezien het belang van beide stations voor de tijdige detectie van weersontwikkelingen die materiële schade of gevaar voor de veiligheid kunnen inhouden, is een vermindering van de meteorologische bewaking ook economisch niet te verantwoorden.

Daarom richt het beleid van het KNMI zich op een meer doelmatige inzet van de noodzakelijke aanwezige mankracht door uitbreiding van het takenpakket. In Den Helder is een belangrijke effectiviteitsverbetering bereikt door het KNMI-station tevens de weerrapportering ten behoeve van het luchtverkeer op het Marine Vliegkamp De Kooy te laten uitvoeren. Hierbij stelt de Koninklijke Marine de specifieke luchtvaartmeteorologische instrumenten, de telecommunicatievoorzieningen voor de interne verspreiding van de weerrapporten en de dienst ruimten beschikbaar.

Voorts is het de bedoeling dat het station Den Helder op de langere termijn ook zal worden ingeschakeld bij de regionale voorlichting. Door de gedetailleerde voorlichting van de klanten in de regio's niet meer geheel door het centrum te laten uitvoeren, zal voor het KNMI als geheel een zeker besparing in mankracht bereikt kunnen worden. Een belangrijke doelstelling bij deze regionalisatie van de voorlichting is de kwaliteitsverhoging die tot stand gebracht kan worden door een betere informatieoverdracht en een grotere betrokkenheid van de regionale voorlichter bij zijn afnemers. Door een realistische toerekening van de kosten aan de afnemers van de regionale informatie wordt dan tevens een verhoging van de inkomsten nagestreefd.

In Zuidwest-Nederland zijn het station Zierikzee, ingericht voor de begeleiding van de Deltawerken, met 12 medewerkers en het station Vlissingen met 6 waarnemers, werkzaam. Na afronding van de Oosterschelde-werken blijft er in de regio een duidelijke behoefte aan hydrometeorologische informatie bestaan ten behoeve van het beheer en onderhoud van de Deltawerken (in het bijzonder het openen en sluiten van de Oosterscheldedam), van de handels-scheepvaart en de zich sterk ontwikkelende watersport. Om dit te kunnen opvangen, voorziet het KNMI-meerjarenplan in een uitbreiding van de taak van Vlissingen samenvallend met het sluiten van het station Zierikzee. Er worden dan 4 man van Zierikzee naar Vlissingen overgeplaatst, zodat de totale personeelsinzet in Zuidwest-Nederland met 8 man vermindert. Hierdoor wordt bereikt dat de effectiviteit van de huidige bezetting van Vlissingen verbetert en taakuitbreiding van de weerdienst in De Bilt kan worden voorkomen. De vak-technische voordelen van regionalisatie zijn reeds genoemd in verband met de toekomst van het station Den Helder.

Het KNMI houdt zich reeds lang bezig met het feit dat onder de geldende arbeidsvoorwaarden een continu waarnemingsstation de inzet van minimaal 6 medewerkers vraagt. In dit verband wordt met bezorgdheid de voortgaande reductie van de inzetbaarheid door arbeidstijdverkorting gevolgd. Ook de meteorologische diensten in het buitenland zijn betrokken bij het probleem dat bij de huidige technologie een waarnemingsstation een relatief grote personeelsinzet vraagt. Ook daar wordt het niet mogelijk geacht dezelfde prestatie te leveren met 20% lagere kosten totdat volledig automatische waarnemingsstations beschikbaar komen. Vooralsnog is de menselijke bijdrage bij de meteorologische waarnemingen onvervangbaar en zoekt het KNMI langs de in het voorgaande beschreven weg naar verhoging van de efficiency.

B. Toetsing

Bij deze variant kunnen dezelfde kanttekeningen worden geplaatst als bij 35-1. Het KNMI wijst zelf ook op de problematiek van de op grond van de arbeidsvoorwaarden relatief hoge bezetting.

Geen aandacht is besteed aan de in de meerjarenraming voorziene uitbreiding van het aantal meetpunten van het KNMI. Dat zou alsnog aanbeveling verdienen, alsmede de variant achterwege laten van de uitbreiding van Vlissingen.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK ')

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Nr. 36. Rijksconsulentschap voor Handel, Ambacht en Diensten

- Er wordt aanbevolen, te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn tot gezamenlijke huisvesting met de RND en gebruikmaking van de ondersteunende functies van de RND.

Geen overeenstemming is bereikt over de volgende aanbeveling:

- De decentralisatievariant dient nader als scenario te worden uitgewerkt. Met name zou moeten worden gezien welke mogelijkheden er zijn de belemmeringen van de Rijksconsulenten te verkleinen, overeenkomstig de algemene aanbevelingen in paragraaf 5.3 en 5.4.

Nr. 37. Rijksnijverheidsdienst

- Gesuggereerd wordt nog de volgende punten nader uit te werken:
 - . mogelijkheden van gemeenschappelijke huisvesting en ondersteunende functies met name met de RC en HAD
 - . mogelijkheden van een verdergaande samenwerking met TNO
 - . mogelijkheden van pooling van informatie ten aanzien van bedrijven.

Nr. 38. Dienst van het IJkwezen

- De ministerraad heeft onlangs in principe besloten tot verzelfstandiging van de dienst.

Nr. 39. Rijksgeologische Dienst

Er is voldoende informatie geleverd om een indruk te krijgen van de mogelijkheden ten aanzien van de varianten 2, 4, 6, 7 en 8, zij het niet in de vorm van een alternatief scenario.

Alleen de geschetste toekomstige ontwikkelingen (het in de jaren negentig geleidelijk afnemen van de karteringswerkzaamheden), zouden wellicht een aanvullend licht op een en ander kunnen werpen.

Nr.40. Economische Controle Dienst

Van de uitwerking van varianten, dat wil zeggen een beschrijving van de meest reële eindsituatie, is nauwelijks sprake.

In verband met de aandachtspunten in hoofdstuk 5 (Toezicht) zou daaraan wel behoefte kunnen bestaan.

Deze dienst komt echter ook aan bod in de 5e ronde heroverweging (opsporingsdiensten).

RIJKSCONSULENTENSCHAP VOOR HANDEL, AMBACHT EN DIENSTEN (RC HAD)

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Het RC HAD draagt zorg voor een goede integratie van de MKB-belangen in het beleid van andere departementen en lagere overheden; de rijksconsulenten richten zich als zodanig op de lagere overheden en organisaties uit het bedrijfsleven en adviseren, stemmen af en geven voorlichting ten aanzien van het rijksbeleid betreffende de sectoren handel, ambacht, diensten en toerisme.

Een belangrijk accent is hierbij komen te liggen op de advisering over RO- en energieaspecten.

- b. Gelet op de ontwikkeling in het derde arbeidscircuit en de zorg van Economische Zaken ter voorkoming van concurrentie- en budgetvervalsing ten koste van reguliere werkgelegenheid, hebben de rijksconsulenten zitting in de regionale toetsingscommissies inzake projecten met betrekking tot werken met behoud van uitkering.

A.2 Ontheffingen

Op voorwaarde dat de taken van het RC HAD bij de uitwerking van de varianten 3 t/m 8 fundamenteel worden heroverwogen, is ontheffing verleend voor variant 1. Variant 2 komt niet in aanmerking, omdat de taken niet door de marktsector kunnen worden overgenomen.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 36)

Variant 3: Overdragen/overlaten aan lagere overheden

Bij de uitwerking van deze variant wordt gesteld dat het zowel bij het MKB-beleid als bij het energie-/RO-beleid en werkgelegenheidsbeleid om een bij uitstek "nationale zaak" gaat.

De mogelijkheid van overdracht van het takenpakket aan de provincie wordt onder ogen gezien, maar afgewezen:

- a. Bij het MKB-beleid zijn de belangen van het Rijk en die van de lagere overheden soms strijdig.
- b. Bij de overdracht van de taken betreffende het MKB- en energiebeleid is sprake van een suboptimale vertaling van het rijksbeleid en komt de eigen beleidsverantwoordelijkheid van het Rijk in het gedrang. Gewezen wordt op het belang, al in de fase van voorbereiding van RO-plannen, aandacht te schenken aan het energieaspect. Zodoende kan vroegtijdig overleg worden gevoerd en kan snel en alert worden gereageerd op bestemmingsplannen (teneinde beroepsprocedures en vertraging te voorkomen).
- c. Ook bij het milieubeleid (geluidhinder) zijn de belangen van het Rijk en die van de lagere overheden (soms) strijdig.
- d. De talrijke initiatieven om werkzoekenden in staat te stellen werk te verrichten en zo hun kansen op (her)inpassing in het reguliere arbeidsproces te verbeteren, kunnen strijdig zijn met nationaal macro-economisch beleid. Gewezen wordt op het verdringen van reguliere arbeid, concurrentie- en budgetvervalsing. De Wet onbetaalde arbeid van uitkeringsgerechtigden (WOAU) is hiertoe opgesteld en zal binnenkort aan de Staten-Generaal worden aangeboden.
In regionale toetsingscommissies en in rechtstreeks contact met GAB vervult het RC HAD haar toetsingstaak. Gewezen wordt op de noodzakelijke onafhankelijke positie en de all-round kennis omtrent de vele branches tegenover de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers die primair voor de belangen van de eigen branche opkomen.
- e. Indien tot decentralisatie zou worden overgegaan, zou noodzakelijke, aanvullende, sturende en ordenende regelgeving leiden tot een verstarring die als disfunctioneel wordt afgewezen.
- f. Ten slotte wordt gesteld, dat decentralisatie niet kostenbesparend zal zijn, immers, de lagere overheden zullen genoodzaakt zijn extra personeel aan te stellen om de taken te kunnen verrichten. Het overleg met de verschillende onderdelen van Economische Zaken zal minderen efficiënt verlopen dan thans mogelijk is.

Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie

Men acht afzondering zonder beïnvloeding en controle door het Rijk ongewenst.

Overdracht aan bestaande organisaties, zoals kamers van koophandel, centrale ondernemersorganisaties in het midden- en kleinbedrijf, is in theorie mogelijk, maar deze behartigen particuliere deelbelangen, hetgeen tot een wezenlijk verschillende taakin-vulling leidt dan thans het geval is.

Overdracht van het huidige takenpakket aan een stichting zal de noodzakelijke wisselwerking met het rijksbeleid slechts verstoren. Het compenseren van genoemde nadelen zal kostenverhogend werken.

Implementatie van deze variant wordt afgewezen.

Variant 5: Medebewind

Bij de uitwerking van deze variant worden dezelfde overwegingen aangevoerd als bij variant 3, ook de genoemde bezwaren zijn identiek.

Daarenboven wordt nog aangevoerd dat, aangezien het hier om een vooral adviserende taak gaat, van medebewind geen sprake kan zijn: medebewind is gericht op een uitvoerende taak op basis van gebonden regelgeving.

Ook deze variant wordt van de hand gewezen.

Variant 6: Concentratie

Bij de uitwerking van deze variant wordt het belang van het regionaal aanwezig zijn nog eens onderstreept. Dit geldt zowel voor de GRD, als voor de cliënten.

- a. Taakuitvoering van de rijksconsulenten vereist veel persoonlijk contact met lagere overheden en regionale ondernemersorganisaties. Op nationaal niveau wordt door de centrale ondernemersorganisaties slechts overleg gevoerd over algemene beleidsuitgangspunten.
- b. Voor een goede vormgeving van het rijksbeleid is een permanente voeding vanuit de regio onontbeerlijk.
- c. Behalve Economische Zaken beschikken ook haar cliënten over regionaal opererende adviesdiensten; indien tot concentratie wordt overgegaan, zal dit voor het bedrijfsleven tot kostenverhoging leiden.

- d. De door concentratie wegvallende huisvestings- en overhead-kosten zullen hoogst waarschijnlijk toch moeten worden opgebracht ten behoeve van reis- en verblijfkosten.

Op basis van deze overwegingen wordt invoering van deze variant ontraden.

Variant 7: Verbetering functioneren GRD in zijn omgeving

De volgende mogelijkheden zijn in beschouwing genomen:

- a. Gezamenlijke huisvesting en gebruik maken van gemeenschappelijke ondersteunende functies. Mogelijke besparingen zullen relatief gering zijn, maar de moeite van nader onderzoek waard.
- b. Een andere rayonindeling (samenvoeging van twee provinciale kantoren) leidt slechts tot verhoogde reiskosten.
- c. Organisatorische samenvoeging RC HAD en de RND tot één zogenaamde "buitendienst" van Economische Zaken; een dergelijke samenvoeging leidt niet tot bestuurlijke verbeteringen, noch tot besparingen.

Met deze variant is 20% besparing niet realiseerbaar.

Variant 8: Verbetering intern functioneren GRD

Naast de in variant 7 genoemde maatregelen is in de niet-produktieve sfeer geen efficiency-winst meer te behalen: thans wordt gebruik gemaakt van de centrale diensten van het departement.

Aangezien de meeste districten uit één à twee consultants bestaan, zal 20% besparing dan ook tot grote knelpunten leiden bij uitvoering van de primaire taak. Zeker na de totstandkoming van de Wet onbetaalde arbeid uitkeringsgerechtigden zal de werkbelasting nog aanzienlijk toenemen.

Realisering van de -20%-variant zal slechts mogelijk zijn door het personeelsbestand met 20% te verkleinen; gelet op de kleine bezetting per district, zal dit onmiddellijk tot gevolg hebben dat adviestaken zullen blijven liggen.

Zonder afstoten van taken wordt de -20%-variant onmogelijk geacht.

B. Toetsing

Varianten 3 t/m 6

Er wordt een summier beeld geschetst van de eindsituaties; met name de varianten 3 en 6. De vragen uit het werkboek zijn behandeld en leiden tot overwegingen om de huidige situatie grotendeels te handhaven. Bij variant 3 zou, in de vorm van een eindbeeld (scenario, zoals gevraagd in het werkboek blz. 45), nader onder ogen gezien moeten worden welke mogelijkheden er zijn de bemoeienis van de rijksconsulenten te verkleinen.

Verwezen wordt naar hoofdstuk 5 van dit rapport, de paragrafen 3 (Toezicht) en 4 (Advies en overleg).

Weerwoord van EZ

Naschrift bij advies ten behoeve van Rijksconsulentschap voor Handel, Ambacht en Diensten.

Bij variant 3 wordt opgemerkt na te gaan "welke mogelijkheden er zijn de bemoeienis van de rijksconsulenten te verkleinen".

Zoals uit het werkboek blijkt, is het Rijksconsulentschap HAD een betrekkelijk kleine dienst (37 formatieplaatsen), die de lagere overheden adviseert omtrent het beleid van het Ministerie van Economische Zaken, met name op het gebied van het midden- en kleinbedrijf, energie en werkgelegenheidsprojecten.

De rijksconsulenten vertalen het rijksbeleid naar de lagere overheden in voorlichtende en adviserende zin. Van (onnodige) bemoeienis kan dan ook nauwelijks sprake zijn (zie hiervoor het rapport "Rijksheren in de regio"; onderstaand de paragraaf met betrekking tot Rijksconsulentschap HAD).

Het heeft dan ook weinig zin na te gaan de bemoeienis van de rijksconsulenten te verkleinen, vooral gezien de geringe omvang van de dienst.

Rijksconsulentschap voor Handel, Ambacht en Diensten

Het Rijksconsulentschap voor Handel, Ambacht en Diensten (HAD) is, zoals de naam al doet vermoeden, een gedeconcentreerde dienst uit de categorie consulentschappen en heeft een voornamelijk voorlichtende en adviserende taak ten aanzien van aangelegenheden betreffende enerzijds de sectoren handel, ambacht, dienstverlening en toerisme en anderzijds het midden- en kleinbedrijf. Het is de taak van het HAD om te bevorderen, dat de lagere overheden bij hun beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening en de stadsvernieuwing rekening houden met de belangen van de bovengenoemde sectoren. Ook is het HAD belast met de uitvoering van een aantal subsidieregelingen. Het HAD heeft 12 districten.

De provincies en een aantal grote(re) gemeenten hebben over het algemeen vaak contact met het HAD. De contacten die de kleine gemeenten met het HAD hebben, zijn veel minder frequent en zijn soms incidenteel.

De helft van de responderende provincies en eveneens de helft van de gemeenten, die contacten hebben met het HAD, is van mening dat dit consultantschap het provinciale, respectievelijk gemeentelijke beleid beïnvloedt. Over het algemeen vindt men dat deze beïnvloeding van het beleid gering is.

Van betutteling of onnodige bemoeienis is geen sprake. Wel vinden twee provincies dat door de contacten die zij met het HAD hebben, de invloed van de provincie op de centrale overheid wordt vergroot.

Als grondslagen (machtsbases) voor de beleidsbeïnvloeding worden vooral genoemd de wettelijke bevoegdheden van het HAD (26) en de invloed die deze dienst heeft op de door het Rijk verstrekte subsidies.

Door 7 van de 8 provincies en iets minder dan de helft van de bij het onderzoek betrokken gemeenten wordt over het algemeen vrij regelmatig gebruik gemaakt van de deskundigheid en/of informatie van het HAD. Door een relatief klein aantal van hen wordt bovendien opgemerkt dat men, wat deze informatie betreft, min of meer afhankelijk is van deze dienst, hetgeen betekent dat informatie/deskundigheid eveneens een machtsbasis zou kunnen zijn voor de beleidsbeïnvloeding door het HAD.

Zes van de acht provincies zijn van mening dat de coördinatie van werkzaamheden tussen het HAD en andere gedeconcentreerde diensten onvoldoende is. Met name wordt hier de onderlinge coördinatie bedoeld van HAD, ARBVO, IRO, DVH en RIMH. Als belangrijke oorzaak van die gebrekkige coördinatie van het HAD met andere diensten wordt door drie provincies de onduidelijke taakafbakening van de verschillende diensten genoemd. Ter verbetering van deze wat gebrekkige coördinatie wordt door twee provincies geopperd, dat de samenwerking tussen de desbetreffende diensten versterkt zou kunnen worden.

De coördinatie van werkzaamheden tussen het HAD enerzijds en de provincies en de gemeenten anderzijds, wordt door alle bij het onderzoek betrokken lagere overheden als voldoende bestempeld.

Conclusie:

Voor zover deze dienst knelpunten geeft, is het vooral de tekortschietende coördinatie met anderen diensten die genoemd wordt. Beleidsbeïnvloeding van lagere overheden door het HAD is hier eveneens aan de orde, zij het in geringe mate.

Varianten 7, 8 en -20%

Zowel de uitwerking van de varianten als de cijfermatige onderbouwing zijn zeer globaal.

Aanbevolen wordt de mogelijkheden te onderzoeken van gezamenlijke huisvesting met en gebruikmaking van ondersteunende functies van de RND.

RIJKSNIJVERHEIDSDIENST (RND)

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

Teneinde de ontwikkeling van de middelgrote en kleine bedrijven in de industrie te bevorderen, geeft de RND voorlichting en adviezen aan deze bedrijven, ondersteunt zij de beleidsvorming van het ministerie en levert zij bijdragen tot de uitvoering van het beleid van Economische Zaken.

In hoofdstuk 2 van bijlage 37 wordt benadrukt, dat deze taken voortvloeien uit de behoefte aan een nationaal industriebeleid dat erop gericht is, te voorkomen dat de Nederlandse industrie achter raakt bij het buitenland en te bevorderen, dat haar positie zo veel mogelijk wordt verstevigd.

A.2 Ontheffingen

Voor geen van de varianten werd ontheffing gevraagd.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 37)

Variant 1: Opheffen/aanpassen

Gewezen wordt op een toenemende aandacht voor de ontwikkeling van de kleine en middelgrote industrie (KMI). In verband met de vrees dat de Nederlandse industrie achterblijft ten opzichte van de omringende landen, dient het rijksbeleid zich te richten op het initiëren en stimuleren van technologisch hoogwaardige produkten, nieuwe technologieën en nieuwe markten. Een en ander is bevestigd door de werkgroep Technologiebeleid (1984), de Commissie Wagner (1984) en in de Innovatienota (1979).

Opheffing van de RND zou een besparing van circa f 10,3 miljoen betekenen (130 formatieplaatsen), maar is - zo constateert men - strijdig met het huidige industriebeleid.

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

Afstoten van de taken van de RND impliceert, dat de ontwikkeling van het KMI geheel wordt overgelaten aan de bedrijven zelf. Dit wordt strijdig geacht met het vigerende beleid en als optie van de hand gewezen.

Uitbesteden zal betekenen dat EZ gebruik maakt van anderen om de ontwikkeling van de KMI te bevorderen. Planning, financiering en controle van de uitvoering blijft in handen van het DGI.

Bij uitbesteding wordt de taak opgedragen aan één of meerdere particuliere bureaus die zich op de adviesmarkt bewegen. Hierbij is dan sprake van organisatieadviesbureaus die, hetzij op verzoek van de centrale overheid, dan wel op dat van individuele KMI-ondernemers, hun adviseurs naar de bedrijven sturen.

Voor de uitbesteding en de coördinatie van, alsmede de controle op de uitvoering van de taak, zal binnen DG-industrie een staf moeten worden gevormd, vergelijkbaar met de huidige directie en staf van de RND.

De keuze van de in te schakelen adviesbureaus kan plaatsvinden op basis van een daartoe te houden inschrijving.

Het uitbesteden van de "oog-en-oor"-functie is in de hiervoor geschetste vorm theoretisch denkbaar, maar blijkt in de knel te komen.

De financiering van de taakuitvoering zal bij deze variant ook geheel ten laste van de rijksoverheid komen.

In de praktijk blijkt namelijk, dat adviseren in de eerste fase van het ontwikkelingsproces (bewustwording en probleemstelling) commercieel onaantrekkelijk is en derhalve niet door de marktsector zal worden opgenomen.

Als EZ een industriebeleid wil voeren dat is gericht op stimuleren en initiëren, dan zal zij zelf de kosten moeten dragen. Deze variant heeft derhalve geen financiële voordelen. Zeker is, dat bij gelijkblijvende omvang van de taakuitvoering de kosten hoger zullen worden. De kosten van staf en directie blijven gelijk.

De overige kosten van de RND komen te vervallen, maar gezien het feit dat deze voor circa 90% uit loonkosten bestaan, is het onwaarschijnlijk dat dit voordeel opweegt tegen de uurtarieven in de marktsector.

Bij het afwegen van de voor- en nadelen van deze variant is het volgende van belang:

Vanuit haar taak heeft de centrale overheid behoefte aan de ondersteuning door een organisatie, waaraan is opgedragen het leveren van bijdragen tot:

- de beleidsuitvoering van het departement
- de beleidsvorming op EZ, met name door het signaleren van:

- . de behoeften aan en de effecten van ondersteuning vanuit de overheid
- . zich - al dan niet specifiek per bedrijfstak/regio - voordoende problemen.

In het geding komen onder meer:

- de bereikbaarheid van de overheid
- de continuïteit
- de eenheid van beleid
- slagvaardigheid
- het ontbreken van de mogelijkheid tot het uitvoeren van speciale acties.

Varianten 3 en 5: Overdragen/overlaten aan lagere overheden en medebewind

Variant 3

Evenals bij het afstoten in variant 2 geldt, dat het volstaan met uitsluitend beleidsformulering in strijd is met het vigerend industriebeleid. Voor een offensief beleid is het noodzakelijk, dat men invloed heeft op de wijze waarop dit de doelgroep bereikt.

Zoals eerder vermeld, blijkt het voor KMI-bedrijven noodzakelijk om het beleid te "vertalen".

Indien de sturing en de uitvoering van de taak aan de l.o. wordt overgelaten, bestaat bovendien het gevaar dat regionale belangen het centrale industriebeleid gaan doorkruisen.

Variant 5

Indien de gemeenten of provincies met de uitvoering van de taak worden belast, terwijl de centrale overheid de sturing behoudt, kan men zich de volgende vorm voorstellen. Evenals bij variant 2 bestaat er bij het DG voor Industrie een kleine staf, die belast is met het formuleren van "opdrachten" voor de uitvoerende organen bij de gemeenten of provincies, met het instrueren van deze organen, met de ontwikkeling van methoden en technieken, alsmede met de evaluatie van de uitvoering.

Deze taken komen in grote lijnen overeen met die van de directie en staf van de RND. Gezien het feit, dat de communicatie met minimaal 12 provinciale organen omslachtiger zal zijn dan binnen de huidige RND, zal een versterking ten opzichte van de huidige samenstelling vereist zijn.

De uitvoering van de taak wordt in deze variant overgedragen aan de provincie of gemeenten. Dit betekent, dat de lagere overheid, hetzij op verzoek van de centrale overheid, hetzij op verzoek van individuele KMI-ondernemers, adviseurs naar de bedrijven sturen. Aangezien de lagere overheden niet over de voor deze taak benodigde capaciteit beschikken, dienen hun organisaties te worden uitgebreid met een adviespotentieel, gelijk aan die van de huidige RND. Teneinde te veel versnippering te voorkomen, wordt de voorkeur gegeven aan overdracht aan provinciale instellingen.

De bezetting van deze provinciale uitvoerende organen zal, evenals thans de bezetting van de RND-kantoren, gerelateerd moeten worden aan de industriedichtheid.

Met betrekking tot deze variant gelden dezelfde bezwaren als genoemd bij de overwegingen van de voor- en nadelen van variant 2 (uitbesteden) aan particuliere organisatieadviesbureaus.

Voor deze variant 5 gelden bovendien de volgende extra nadelen:

- a. De lagere overheid beschikt niet over de technologische kennis en over de expertise met betrekking tot KMI.
- b. Doordat de omvang van de uitvoerende provinciale organen gebaseerd dient te zijn op de industriedichtheid, zullen in de meeste provincies relatief kleine kantoren ontstaan (2 à 3 personen). Voor een goede professionele ontwikkeling en voeding vanuit het vakgebied is dit te klein-schalig.
- c. Indien de uitvoering van taak wordt verzorgd door de provincies, is de kans niet uitgesloten dat er een ongewenste vermenging ontstaat tussen het regionale beleid en het beleid van de centrale overheid.
- d. EZ heeft te weinig greep op de lagere overheden om consequenties met betrekking tot prioriteitenstelling en tempo van uitvoering te kunnen beheersen. Hierdoor ontvalt EZ een instrument, wat door haar onzer verdere ruggespraak op korte termijn in alle regio's tegelijk en op gelijke wijze inzetbaar is.
- e. Indien de uitvoering aan 12 gescheiden provinciale instanties wordt opgedragen, neemt de flexibiliteit sterk af. Binnen de huidige RND kan, in voorkomende gevallen (ziekte, verlof, extra belasting) zonder enig probleem met het beschikbare potentieel worden geschoven; tijdelijk kunnen medewerkers van het ene kantoor bij een ander worden gedetacheerd. Ook de ondersteuning van de provinciale instanties door "specialisten", zoals thans provinciale kantoren van de RND een beroep kunnen doen op de districtsafdelingen Organisatie Voorlichting en Technische Voorlichting, komt te vervallen.

In geval van medebewind wordt, tegelijk met de beleidsuitdragende activiteiten, de "oog-en-oor"-functie overgedragen aan de provincies. Evenals bij de uitbestedingsvariant gelden de volgende bezwaren:

- a. Door de versnippering wordt het moeilijk om snel indicatieve gegevens te verzamelen.
- b. Ongevraagde terugkoppeling vanuit het veld blijft achterwege.

In kwantitatieve zin hebben de varianten 3 en 5 het volgende effect. Bij variant 3 komt het gehele RND-apparaat te vervallen. De rijksoverheid wordt verminderd met 130 ambtenaren en er wordt een besparing bereikt van circa f 12 miljoen. Hiertegenover staat een inkomstenderving van f 1,7 miljoen. Bij variant 5 zal de besparing minder zijn, omdat er een staf in stand gehouden moet worden.

Beide varianten worden van de hand gewezen.

Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie

Bij deze variant worden de taken van de GRD ondergebracht bij een ten opzichte van de centrale overheid zelfstandige organisatie met indirect overheidstoezicht. Het gaat dan om bestaande of op te richten organisaties met eigen rechtspersoonlijkheid.

Overwogen zijn de volgende mogelijkheden:

- a. De regionale dienstverleningscentra Kleinbedrijf uitbreiden met activiteiten in de richting van de middelgrote industrie.
- b. De RND-taak onderbrengen bij een privaatrechtelijke organisatie.
- c. Het instellen van een onafhankelijke industrievoorlichtingsorganisatie.

De voor de uitoefening van de taak noodzakelijk nauwe contacten met de beleidsafdelingen van het Ministerie van Economische Zaken, zullen in alle drie gevallen het beste kunnen worden onderhouden vanuit een daartoe op te richten directie bij dit ministerie.

- a. Onderbrengen van de RND-taken bij de RDK's betekent een verruiming van het aandachtsgebied van de centra, alsmede een belangrijke taakverandering. De RDK's hebben op dit moment niet de taak op eigen initiatief bedrijven te benaderen en te adviseren.

b. Onderbrengen bij een privaatrechtelijke organisatie

Gegeven het feit dat:

- de doelgroep de industrie is
- het gaat om vernieuwing, met name in technische zin primair met een technologische invalshoek

zou alleen TNO in aanmerking komen als instituut met privaatrechtelijk karakter, waarbij aansluiting gezocht zou kunnen worden.

Onderbrengen/aanhangen van de RND bij TNO betekent aansluiten bij de voorlichting en direct zicht op technische vernieuwing, waarvan bij het uitvoeren van de taak gebruik gemaakt kan worden.

Als belangrijkste bezwaren tegen deze constructie kan worden aangevoerd:

- De rechtstreekse koppeling met de centrale overheid (EZ) gaat in belangrijke mate verloren.
- Het gevaar bestaat dat de neutraliteit bij het doorverwijzen verloren gaat, omdat de "moederorganisatie" TNO zelf commerciële belangen heeft bij het "verkopen" van oplossingen; dit verschijnsel doet zich thans reeds voor bij transferpunten van enkele universiteiten en hogescholen.

In financieel opzicht levert deze variant geen voordeel op, omdat de taak niet commercieel te maken is en TNO de kosten derhalve aan EZ zal blijven doorberekenen.

c. Instellen van een zelfstandige industrievoorlichtingsorganisatie

Van de mogelijkheden voor verzelfstandiging en functionele decentralisatie komt het instellen van een zelfstandige en onafhankelijke industrievoorlichtingsorganisatie het meest in aanmerking.

Gedacht wordt hierbij aan het onderbrengen van de huidige RND in een stichting. Het bestuur hiervan kan door DG-Industrie (EZ) worden bemand, zodat de band met het ministerie gehandhaafd blijft. De huidige organisatie van de RND zou bijna integraal gehandhaafd kunnen worden met toevoeging van enkele functies in de verzorgende/ondersteunende sfeer, zoals personeelsbeheer en financieel beheer, in welke gevallen thans ten dele gebruik wordt gemaakt van de faciliteiten van het Ministerie van EZ.

Voordelen van deze constructie (samengevat):

- a. een niet te wijzigen "veld"organisatie
- b. handhaving van de continuïteit
- c. handhaving van de know-how en deskundigheid
- d. nauwe relatie met het beleid blijft gehandhaafd
- e. grotere neutraliteit ten opzichte van de overheid; het eventuele nadelige imago van ambtenaar komt te vervallen.

Als belangrijkste bezwaar tegen deze vorm geldt, dat de totale kosten voor de centrale overheid naar alle waarschijnlijkheid hoger zullen zijn dan thans. Oorzaken zijn:

- de administratieve ondersteuning vanuit het ministerie vervalt en zal dus door de stichting zelf moeten worden verzorgd; hiervoor is een uitbreiding van het huidige administratieve apparaat noodzakelijk
- het salarisoniveau in de marktsector ligt gemiddeld 1 à 2 schalen hoger dan bij de rijksoverheid.

Variant 6: Concentratie

Voor het uitvoeren van de taken wordt regionale vestiging noodzakelijk geacht. Vanuit de directie zijn zowel de districtskantoren, als de provinciale kantoren voor bepaalde beslissingen gemandateerd. Uitzondering op het geheel vormt de Octrooivoorlichting. Dit bureau is om praktische redenen, evenals de Octrooiraad, te Rijswijk gehuisvest.

Uitgewerkt is een situatie waar het aantal provinciale kantoren wordt teruggebracht van 11 tot 7.

Geschat wordt een besparing van f 200.000,--, maar een stijging van reiskosten lijkt onvermijdelijk.

Implementatie van deze variant wordt afgewezen.

Variant 7: Functioneren van de RND in haar omgeving

Uitgaande van de taak van de RND is er geen andere GRD op het terrein van de RND werkzaam.

Wat het eigen departement betreft, zijn de volgende GRD's werkzaam:

- de Economische Controle Dienst
- Dienst van het IJkwezen
- Rijksgeologische Dienst
- de Rijksconsulent voor Handel, Ambacht en Diensten.

Op het niveau van deze geconcentreerde onderdelen vindt geen afstemming plaats. Op een aantal plaatsen ontmoet men elkaar door een gemeenschappelijke huisvesting (met name in rijkskantoorpanden).

Het streven is erop gericht met name de rijksconsulenten HAD en de nijverheidsconsulenten in hetzelfde gebouw te huisvesten.

Met deze variant ziet men geen besparingen, respectievelijk verbeteringen.

Variant 8: Het intern functioneren van de RND

Gewezen wordt op een ingesteld organisatieonderzoek, een formatieonderzoek en een rapport over de topstructuur.

Efficiency-besparing wordt niet mogelijk geacht.

De -20%-variant

Geen van de varianten levert een dergelijke besparing op.

Een besparing van 20% is slechts mogelijk door taken minder intensief uit te voeren, hetgeen wordt afgewezen.

B. Toetsing

De varianten zijn voldoende uitgewerkt, alleen de -20%-variant komt er wel erg mager af.

Varianten 7 en -20%

Het verdient aanbeveling nader te onderzoeken:

- mogelijkheden van gemeenschappelijke huisvesting met andere GRD'en, met name met de RC HAD
- mogelijkheden van een verdergaande samenwerking met TNO
- mogelijkheden van pooling van informatie ten aanzien van bedrijven, die aanwezig kan zijn bij andere (gedeconcentreerde rijks)diensten.

DIENST VAN HET IJKWEZEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

Als afgeleide van de doelstellingen is het Ijkwezen belast met de volgende taken:

- a. realisatie en beheer van nationale standaarden en daarvan afgeleide standaarden
- b. kalibraties en metrologische dienstverlening
- c. type keuringen van meetmiddelen, gebruikt op de terreinen:
 - economisch verkeer (doelstelling: eerlijkheid in de handel) (onder andere weegwerktuigen, benzinepompen, gasmeters)
 - volksgezondheid (koortsthermometers)
 - veiligheid (onder andere meetmiddelen, gebruikt ten behoeve van periodieke autokeuringen)
 - milieu (onder andere koolmonoxidemeters)
- d. keuringen van de onder c. bedoelde meetmiddelen
- e. toezicht
- f. kwaliteitsbevordering (onder andere via de Nederlandse Kalibratie Organisatie).

Deze taken zijn als volgt binnen de dienst toegewezen:

- de taken a., c. en f. worden centraal verricht
- de taken d. en e. worden in de GRD's verricht (de meeste gasmeters en vloeistofmeters worden evenwel centraal gekeurd)
- taak b. wordt centraal verricht wat kalibraties en dergelijke van hoger metrologisch niveau betreft, en in de GRD's indien het niveau lager ligt.

Het verrichten van kalibraties is voor de GRD's een taak van secundair belang. De hoofdtaken van de GRD's, relevant bij de bestudering van de varianten, zijn dus:

- de keuringen
- het toezicht.

A.2 Ontheffingen

Voor uitwerking van varianten werd geen ontheffing aangevraagd.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 38)

Variant 1: opheffen/aanpassen

De hoofdtaken keuring en milieu richten zich op:

- a. eerlijkheid in de handel
- b. volksgezondheid
- c. veiligheid
- d. milieu.

De gevolgen van een volledige opheffing van de hoofdtaken op de vier terreinen zijn beschreven en leiden tot de conclusie dat volledige opheffing onaanvaardbaar is.

Aanpassing van de taken vond en vindt plaats, de laatste tijd medegestimuleerd door het reorganisatieonderzoek (Bakkenist, Spits en Co., 1983/1984) en het privatiseringsonderzoek (1983/1984). Het gaat hier om aanpassingen zoals:

- het toepassen van modernere keuringsmethoden (bijvoorbeeld statistische methoden)
- het concentreren van het toezicht op meer doelgerichte acties; het daarbij nauw samenwerken met het bedrijfsleven.

Overigens zijn de keuring van en het toezicht op meetmiddelen gebruikt bij de periodieke autokeuring, nagenoeg geheel geprivatiseerd.

Voor de keuringen berekent het IJkwezen keurloon op basis van het IJktarievenbesluit. Via reorganisatie en tariefsverhogingen wordt momenteel aan een verhoging van het dekkingspercentage van 20% tot 40% gewerkt.

In financiële termen zou de volledige opheffing van de taken van de GRD's voor de overheid betekenen:

- een uitgavenvermindering van circa f 10 miljoen
- een inkomstenvermindering van circa f 5 miljoen,

zodat een besparing van circa f 5 miljoen zou worden bereikt (= circa 50% van de totale kosten van de GRD's).

De personele reductie zou circa 120 medewerkers bedragen.

Een gedeeltelijke opheffing van taken wordt in beschouwing genomen: opheffing zou dan plaatsvinden van het toezicht op:

- kleinere meetwerktuigen (voornamelijk de benzinepompen)
- grotere meet- en weegwerktuigen voor het meten of wegen van goederen die bestemd zijn voor niet-particuliere eindverbruikers (bedrijven, instellingen etc.).

Deze subvariant zou gecombineerd met de hiervoor genoemde aanpassing van taken, een besparing opleveren van circa f 2 miljoen; dit is circa 20% van de kosten van het IJkwezen.

De noodzakelijke personeelsreductie zou circa 15 formatieplaatsen bedragen.

Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies ten aanzien van variant 1:

- volledige opheffing leidt tot een besparing van circa f 5 miljoen, die als gering wordt beoordeeld in verhouding tot de zeer nadelige maatschappelijke consequenties
- gedeeltelijke opheffing leidt tot een zeer beperkte besparing van f 2 miljoen, waartegenover komt te staan een vooral voor de automobilisten ernstige teruggang in bescherming op het punt van geleverde hoeveelheid (het zegel op benzinepompen zou namelijk verbroken kunnen worden).

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie

De varianten 2 en 4 zijn reeds behandeld in het kader van een privatiseringsonderzoek dat in 1983/1984 voor het IJkwezen is uitgevoerd door de Werkgroep Privatiseringsonderzoek Dienst van het IJkwezen.

De werkgroep kwam tot de volgende conclusies/aanbevelingen.

Ad variant 2:

- De werkgroep beveelt aan de individuele keuringen zoveel mogelijk over te dragen aan de betrokken fabrikanten/importeurs onder nader vast te stellen voorwaarden.
- Ten aanzien van de politionele controle bepleit de werkgroep een vorm van samenwerking te kiezen, waarbij delen van deze controletaak worden overgedragen aan goed geoutilleerde en ter zake deskundige reparatiebedrijven, op die gebieden waar zulke bedrijven bestaan. Een systeem van erkenningen zal hierbij een goede basis kunnen vormen en bovendien enige financiële revenuen kunnen opleveren op het terrein van de politionele controle.

- Wanneer alle mogelijkheden tot overdracht van keuringswerkzaamheden zullen zijn gebruikt, zullen zeker een aantal arbeidsplaatsen kunnen vervallen. Hoe groot dat aantal is, valt niet in te schatten, maar een duidelijke beperking van het personeelsbestand zal pas op langere termijn realiseerbaar zijn.

Ad variant 4:

- Verzelfstandiging van de keuringstaak levert voor het bedrijfsleven zeer drastische kostenstijgingen op, die niet alleen als zodanig daarop komen te rusten, maar het ook in een nadelige positie brengen ten opzichte van buitenlandse concurrenten, die in hun land aan niet-kostendekkende tarieven zijn onderworpen. Daarenboven verliest het bedrijfsleven het voordeel van een door een overheidsdienst gegeven kwaliteitswaarborg die een entree op buitenlandse markten vergemakkelijkt.
- Tevens betekent verzelfstandiging van de keuringstaak ontkoppeling tussen de uitvoering van de keuringstaak en de regelende en beleidsmakende functie van de overheid. Echter, om regelgevend en beleidsvoerend te kunnen optreden, is voor dit specifieke technische terrein kennis van zaken beslist nodig. Het ontkoppelen van uitvoering en beleidsvorming zal ongetwijfeld tot verstarring leiden.
Bij verzelfstandiging van de dienst van het IJkwezen zal de politio-
nele controle ofwel verdwijnen of door middel van subsidies van de
overheid in stand moeten worden gehouden. In het verleden is getracht
door middel van een keurloonsysteem de kosten van de politio-
nele controle te dekken. Dit leidde in korte tijd tot een zeer grote stroom
van protesten die uit het bedrijfsleven en tot een onverwerkbaar vloed
van betalingsweigeringen. Het systeem is dan ook snel verlaten.
Dit alles overwegend, acht de werkgroep een verzelfstandigde dienst een
ongewenst alternatief.

Variant 3: Overdragen/overlaten aan lagere overheden en medebewind

Overdracht van de taken "keuren" en "toezicht" aan LPL's zou de volgende bezwaren met zich brengen:

- handhaving van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid wordt problematisch
- vereiste deskundigheid en materiële voorzieningen zijn zodanig moeilijk verkrijgbaar. dat teruggang van de kwaliteit van het werk gevreesd moet worden
- er ontstaan grote coördinatieproblemen, met name in verband met de samenwerking met andere departementen en de internationale verplichtingen.

Voor de rijksoverheid zou deze variant, volledig uitgevoerd, een besparing geven in de orde van die van variant 1 (circa f 5 miljoen); de LPL's zouden evenwel voor kosten ter hoogte van dit bedrag worden geplaatst, mogelijk vermeerderd met een niet te taxeren bedrag voor duplicering van mensen en materieel; de totale lasten voor de overheid zouden vermoedelijk dus stijgen, in elk geval niet dalen.

Variant 5: Medebewind

In de situatie van het IJkwezen verschilt deze variant van variant 3 (overdracht aan lagere overheden) slechts in zoverre, dat bij overdracht min of meer autonoom optredende LPL's functioneren, terwijl bij medebewind het beleid, de sturing centraal wordt gerealiseerd.

Bij variant 3 zijn de motieven gegeven die leiden tot de conclusie dat overdracht van taken aan LPL's moet worden afgewezen. Daarom is ook het oordeel over variant 5 negatief, zij het dat de hierin voorziene centrale sturing een pluspunt is wat het inhoudelijke aspect van het werk betreft; die sturing maakt het totale takenpakket van het IJkwezen evenwel aanmerkelijk duurder in vergelijking met de huidige situatie.

Variant 6: Concentratie

De overwegingen die ertoe hebben geleid dat de taken "keuren" en "toezicht" in de GRD's (ijkkringen) plaatsvinden en niet bij de centrale diensten in Delft en Dordrecht, zijn de volgende:

Ten aanzien van het toezicht:

- toezicht vindt uit de aard der zaak plaats in alle steden en dorpen van Nederland; zulks te doen vanuit één centraal punt is niet efficiënt: lange reistijden, hoge reis- en verblijfkosten
- een doelmatige aanpak (selectieve acties, speerpuntbeleid, preventief optreden door doelgerichte advisering etc.) vereist kennis van de regio en nauw contact met het regionale bedrijfsleven
- een adequate respons op verzoeken tot controle en op klachten van consumenten vereist een behoorlijke bereikbaarheid voor de burgers.

Ten aanzien van de keuringen:

- de honderden aanbieders (fabrikanten, importeurs) zijn verspreid in het land gevestigd; een te grote afstand tot het IJkkantoor is niet efficiënt en belemmert in hoge mate de communicatie
- een deel van de keuringen, met name bij de meetmiddelen die vast zijn opgesteld (industriële weegapparatuur, weegbruggen, vloeistofmeetinstallaties en vloeistoftanks in raffinaderijen), kan alleen ter plaatse van opstelling geschieden, en niet in IJkkantoor of fabriek; ook hier moet afstand zo kort mogelijk zijn

- het is efficiënt, onder meer uit een oogpunt van vakbekwaamheid, de keuringstaken te laten verrichten door dezelfde medewerkers die het toezicht uitoefenen.

De grootte van het aantal ambtsgebieden en daarmee het aantal regionale vestigingen wordt bepaald in een spanningsveld: enerzijds doet de vraag naar kennis van de regio en minimalisatie van afstanden neigen tot vergroting van dat aantal, anderzijds noodzaken de hogere overheadkosten van regionale vestigingen tot verkleining van het aantal.

In het kader van het reorganisatieonderzoek door Bakkenist, Spits en Co., is geconcludeerd dat met 4 IJkkringen een optimum is bereikt.

De gevolgen van volledige concentratie van alle taken zouden zijn:

- langere reistijden en hogere reiskosten en daardoor verminderde dienstverlening aan de klantenkring
- sterk gereduceerde kennis van de regio's, waardoor doelgericht werken bijna onmogelijk wordt
- geen coördinatielasten tussen centrum en GRD's
- verminderde overheadkosten.

Volledige concentratie zou de volgende financiële gevolgen voor de overheid hebben:

- hogere reis- en verblijfkosten: circa f 0,5 miljoen
- minder kosten wegens:
personeelsreductie : circa f 1,5 miljoen
mindere huisvesting: circa f 1 miljoen.

De totale besparing zou dus circa f 2 miljoen bedragen, zijnde 20% van de kosten van de GRD's. De personeelsreductie bedraagt circa 10 à 15 medewerkers voornamelijk door afname in de leidinggevende en administratieve sfeer tegenover enige toename in de technische keuringssfeer.

De gevolgen van gedeeltelijke concentratie, namelijk het concentreren van de taak keuren, zouden zijn:

- langere reistijden en hogere reiskosten bij keuringen ter plaatse
- hogere kosten (tijdverlies, transportkosten) voor de aanbieders
- bemoeilijking van de persoonlijke contacten met de aanbieders, terwijl die contacten voor een vlot verloop van de keuringen, zowel voor het IJkwezen als voor de aanbieders van belang zijn
- verminderde coördinatielasten tussen centrum en GRD's
- verminderde overheadkosten
- vrijwel gelijkblijvend personeelsbestand door verschuiving van personeel uit de regio naar het centrum.

Gedeeltelijke concentratie (handhaving van de ijkantoren, centralisatie van de taak keuring) zou de volgende financiële gevolgen hebben:

- hogere reis- en verblijfkosten: circa f 0,5 miljoen
- minder kosten wegens personeelsreductie: f 0,5 miljoen.

Het totale financiële effect is derhalve (in het kader van dit rapport) te verwaarlozen.

De personeelsbezetting zou nauwelijks worden beïnvloed.

Het voorgaande leidt tot een negatief oordeel over deze variant: zelfs bij volledige concentratie is de besparing gering in verhouding tot de nadelige maatschappelijke gevolgen.

Variant 7: Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

De Dienst van het IJkwezen omvat:

- een centrale vestiging te Delft met een dependance in Dordrecht
- regionale vestigingen die als GRD zijn aan te merken (met als ambtsgebieden: de ijkkringen).

Binnen enkele maanden zal, om redenen van doelmatigheid, de ijkkring Dordrecht worden opgeheven. De volgende 4 ambtsgebieden (en dus 4 GRD's) zullen ontstaan:

- de ijkkring 's-Hertogenbosch, omvattende de provincies Noord-Brabant en Limburg en het zuidelijke deel van Gelderland
- de ijkkring Zwolle, omvattende de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, het noordelijk deel van de provincie Gelderland, alsmede de gemeenten Dronten en Lelystad
- de ijkkring Schiedam, omvattende de provincies Zuid-Holland en Zeeland
- de ijkkring Amsterdam, omvattende de provincies Noord-Holland en Utrecht, alsmede de gemeenten Almere en Zeewolde.

Deze variant levert weinig interessante gezichtspunten op.

De enige reële mogelijkheid, nieuwe huisvesting voor het ijkkantoor Amsterdam samen met de RGD-Haarlem, is door de Rijksgebouwendienst in detail uitgewerkt en wacht slechts op de votering van gelden.

Variant 8: Het intern functioneren van de GRD

Zoals al eerder vermeld, is in de jaren 1983/1984 de Dienst van het IJkwezen onderworpen aan een diepgaand reorganisatie-onderzoek door Bakkenist, Spits en Co. Het eindrapport van dit bureau is inmiddels aan de directie van het IJkwezen uitgebracht.

Samenvattend kan worden gesteld dat:

- het interne functioneren van de Dienst van het IJkwezen in zijn geheel verbeterd kan worden
- ter zake, op voorzet van Bakkenist, Spits en Co, een krachtige inspanning is en momenteel wordt geleverd door de dienst in nauwe samenwerking met en ondersteund door Moret en Limperg, directie Organisatie en directie Personeel van EZ
- de binnen het IJkwezen optredende GRD's daarin worden meegenomen
- het inzicht in en de beheersing van de financiën daarbij de volle aandacht heeft.

Medio 1984 is een aantal organisatorische maatregelen genomen, inhoudende de invoering van de hoofdpijnen van de door Bakkenist aanbevolen structuur.

De verdere uitwerking van de herstructurering en de ontwikkeling van een strategisch plan op basis van beleidsuitspraken zijn inmiddels ter hand genomen.

Het is niet mogelijk thans reeds de personele en financiële consequenties van het proces aan te geven; pas na voltooiing ontstaat daarover duidelijkheid.

B. Toetsing

Op de wijze waarop de varianten zijn uitgewerkt, is niets aan te merken.

Verzelfstandiging van de Dienst van het IJkwezen

De ministerraad heeft op voorstel van de staatssecretaris van Economische Zaken, de heer P.H. van Zeil, in principe besloten tot verzelfstandiging van de Dienst van het IJkwezen. Het IJkwezen behoorde tot de veertien onderwerpen die, zoals de ministerraad op 22 mei 1983 besloot, onderzocht moesten worden op mogelijkheden tot privatisering in het kader van de eerste ronde privatiseringsonderzoeken. Op basis van het onderzoek dat door een interdepartementale werkgroep is uitgevoerd, is advies uitgebracht door de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP). De ministerraad onderschrijft de conclusies van de IBP.

Het besluit van de ministerraad behelst het volgende:

- In principe wordt besloten tot verzelfstandiging van de Dienst van het IJkwezen. De vorm waarin dit zal gebeuren, wordt nader uitgewerkt onder leiding van een door het Ministerie van Economische Zaken in te stellen stuurgroep. Zoals het IBP stelt, zou dat zo mogelijk in een NV-vorm dienen te geschieden, waarbij dan voorlopig de overheid een meerderheidsbelang zou kunnen nemen.
De belanghebbende marktpartijen zullen bij deze uitwerking worden betrokken. Tevens zal worden bekeken of het huidige activiteitenpakket in zijn geheel dient te worden gehandhaafd.
- Voor alle activiteiten die individualiseerbaar zijn (dat wil zeggen waarvan de kosten kunnen worden doorberekend aan derden), dient te worden gestreefd naar maximale kostendekking. Deze maximale kostendekking dient met het oog op de belangen van het bedrijfsleven zoveel mogelijk geleidelijk te worden gerealiseerd.
- Omdat er een sterke relatie is tussen de mate waarin kostendekking bereikt kan worden en de wijze van verzelfstandiging, zal voor 1 juli een rapport worden uitgebracht over de mogelijkheden en gevolgen van de kostendekking.
- Dit rapport en een nadere analyse van de te stellen randvoorwaarden uit een oogpunt van het waarborgen van gerechtvaardigde overheidsbelangen, dient als basis voor een definitief voorstel, dat staatssecretaris Van Zeil over de vorm van verzelfstandiging van het IJkwezen aan de Raad zal voorleggen. Daarbij zal ook een Sociaal Statuut voor het betrokken personeel worden gevoegd, gebaseerd op de uitgangspunten die daarover door het kabinet zijn vastgesteld.

Het besluit van de ministerraad moet als kabinetsvoornemen voor advies worden voorgelegd aan de betrokken Dienstcommissie en aan de Bijzondere Commissie.

Gezien het hierboven uiteengezette besluit tot verzelfstandiging, is het advies in het kader van deze heroverweging, alsmede het werkboek van de Dienst van het IJkwezen, behoudens wellicht het gestelde bij variant 1, thans minder actueel.

RIJKS GEOLOGISCHE DIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Het adviseren van de minister van Economische Zaken in geologische aangelegenheden, in het bijzonder in zaken betreffende opsporing en winning van delfstoffen.
- b. Het interpreteren en bewerken van gegevens, die bij de opsporing en winning van delfstoffen, dan wel anderszins, beschikbaar komen.
- c. Het samenstellen en verzorgen van geologische kaarten van Nederland. Het verzamelen, bewaren en zo mogelijk publiceren en op andere wijze toegankelijk maken van geologische gegevens en het verrichten van geologisch speur- en ontwikkelingswerk, voor zover een en ander voor de geologie van Nederland van belang is.
- d. Het uitvoeren van opdrachten en het geven van adviezen op geologisch gebied aan overheidsinstanties en particulieren in binnen- en buitenland.

A.2 Ontheffingen

De relevantie van de taken verricht door de RGD is in het rapport van de Commissie-Dozy (1975) en in het rapport inzake de Organisatie van de Rijks Geologische Dienst (1981) aangetoond. Op basis hiervan en op grond van het feit dat het beheer van delfstoffen een nationale zaak is (Mijnwet 1810 en de Mijnwet continentaal plat 1965), is ontheffing gevraagd en verleend voor de varianten 1 en 3.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 39)

Variant 2: Afstoten, uitbesteden

Afstoten en/of uitbesteden van (een deel van) de taken van RGD wordt van de hand gewezen.

Nogmaals worden de wettelijke plicht en bevoegdheid van de centrale overheid met betrekking tot het beheer en de winning van delfstoffen onder de aandacht gebracht. Gesteld wordt dat de adviestaak in gevaar komt, indien het samenstellen en verzorgen van geologische kaarten zouden worden uitbesteed: tevens wordt gewezen op het risico dat optreedt voor het Rijk indien haar expertise wegvalt en overgaat naar derden. Er zijn alleen buitenlandse bedrijven voor deze activiteit beschikbaar.

Aangezien de taken van RGD uitgevoerd dienen te blijven worden, zal bij uitbesteding regels moeten worden opgesteld en een controleapparaat worden opgebouwd.

Zowel de effecten voor het beleid, als de financiële gevolgen van deze variant, worden negatief gewaardeerd. Deze bezwaren gelden ook bij het uitbesteden van delen van de karteringswerkzaamheden.

Door het wegvallen van deze taken op rijksniveau wordt een besparing gerealiseerd van circa f 3,5 miljoen; hiertegenover staat een verhoging van kosten van circa f 5,5 miljoen per jaar voor het afsluiten van contracten.

Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie

Gesteld wordt dat functionele decentralisatie afbreuk doet aan de mogelijkheden tot beheer van de "natuurlijke rijkdommen". Door het oprichten van een afzonderlijk bedrijf voor kartering, wordt het gebruik maken van vertrouwelijke gegevens van mijnbouwbedrijven bemoeilijkt. Er zijn ook geen kostenbesparingen van verzelfstandiging te verwachten.

Variant 5: Medebewind

Voor zover gedacht zou worden aan een loskoppeling van de RGD als geheel van de overheid, benadert men de situatie die 20 jaar geleden bestond. De toenmalige Geologische Stichting is op aandrang van het parlement omgevormd tot een rijksdienst.

Het inzicht in de grondstoffenvoorraad en bodemgesteldheid is van nationaal strategisch belang. De overheid dient dan ook over onafhankelijke deskundigheid te beschikken die de grondstoffenvoorraad en bodemgesteldheid in kaart brengt.

De belangen van lagere overheden en Rijk lopen niet altijd parallel, bijvoorbeeld bij afvalberging, delfstoffenwinning en opslag van strategisch materiaal. Om die reden is het gewenst om activiteiten die verbonden zijn met bodemgesteldheid en delfstoffenvoorraad in handen van de rijksoverheid te houden.

De GDR houdt zich bezig met hier genoemde activiteiten. Bij het laten uitvoeren van deze activiteiten via medebewind door lagere overheden, komt een aantal aspecten die reeds bij decentralisatie werd aangegeven, versterkt terug, met name:

- de controlefunctie die de centrale overheid ten opzichte van de lagere overheden dient uit te voeren en
- de regulering met betrekking tot kwaliteit, kwantiteit en éénduidigheid van de te leveren produkten.

De medebewindvariant kan worden toegepast op het uitvoeringsdeel van taakpakket A (geologische kartering). Voor taakpakket B en C, respectievelijk het adviseren en het uitdragen is de centrale overheid de verantwoordelijke uitvoerende instantie.

De uitvoering van taakpakket A wordt in deze variant in medebewind aan de provincie overgedragen.

Geconcludeerd wordt dat de medebewindvariant geen reële mogelijkheid biedt tot bezuiniging en bij uitvoering de taakuitvoering van de RGD op ontoelaatbare wijze aantast.

Variant 6: Concentratie

Voor het verkrijgen van de noodzakelijke kennis is een gedeconcentreerde aanpak gekozen op grond van de volgende motieven:

- a. Voor het verwerven van geologische kennis van de kwartaire bedekking ten behoeve van de geologische kaart, is een uitgebreide landelijke boorcampagne nodig.
- b. Gezien het uitgebreide net van boorlocaties is kennis van de lokale omstandigheden essentieel (onder andere in verband met het verkrijgen van toestemmingen en vaststellen van geschiktheid van de locatie).
- c. Gezien het nationale karakter van de geologische kartering van Nederland dient bij werken vanuit één centrum gerekend te worden met veel transport, hetgeen met name voor zware boorstellingen zoveel mogelijk beperkt dient te worden.
- d. Wederzijdse dienstverlening aan overheid en particulieren, ten behoeve van de karterende eenheid kan beter geschieden vanuit regionale centra waar de opgebouwde kennis van specifieke regionale geologie bestaat, dan vanuit een landelijk centraal punt.

Bij nadere beschouwing zijn drie subvarianten bestudeerd:

1. Concentratie van 4 naar 3 districten.
2. Concentratie van 4 naar 2 districten
3. Concentratie naar 1 hoofdkantoor.

Voor alle subvarianten is de besparing op de personele kosten vrijwel te verwaarlozen. De verdere besparing ten gevolge van de concentratie wordt grotendeels teniet gedaan door verhoging van kosten bij de niet geconcentreerde onderdelen.

De gehele operatie zal voornamelijk een verschuiving van kosten opleveren zonder dat een reële besparing wordt bereikt. De doelmatigheid van de taakuitvoering wordt in alle gevallen echter nadelig beïnvloed. Om deze redenen is deze variant bij nader inzien toch ongeschikt voor verdere toepassing.

Variant 7: Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

Verwezen wordt naar een drietal rapporten die zijn uitgebracht in de periode 1975 - 1981 en aandacht hebben besteed aan een doelmatiger structuur, werkwijze en bemanning van de GRD.

De implementatie van de voorgestelde veranderingen is nog niet voltooid.

Wijziging van de rayonnering levert geen voordelen op.

Men concludeert dat deze variant geen mogelijkheid tot bezuiniging biedt.

Variant 8: Het intern functioneren van de GRD

De maatregelen die op grond van de hiervoor genoemde rapporten zijn getroffen om de bedrijfsvoering te verbeteren, leiden niet tot 20% besparing.

Zo'n besparing is slechts mogelijk door één van de districten op te heffen.

De opheffing van een district brengt met zich mee dat $\frac{1}{4}$ van het nationale grondgebied bewerkt dient te worden door de overblijvende medewerkers. De nog op te nemen hoeveelheid grondgebied is van zodanige omvang, dat gerekend moet worden met circa 10 jaar langer doorlopen van de kartering. Alle tot nu toe verschenen rapporten en nota's geven aan dat een versnelling van het karteerproject dient te worden nagestreefd.

B. Toetsing

Het werkboek wordt zeer zorgvuldig gevolgd. De drie kernvragen worden behandeld; per variant worden de voorwaarden geanalyseerd en alle vragen beantwoord. Op deze wijze ontstaat een goed inzicht in het functioneren van de RGD. Van een uitwerking van varianten, dat wil zeggen een beschrijving van de meest reële eindsituatie, is echter nauwelijks sprake.

Mede op basis van de verstrekte achtergrondinformatie betreffende de status quo lijkt de uitwerking van de varianten nu echter niet nodig om tot een globaal oordeel te komen over de mogelijkheden.

De geschetste toekomstige ontwikkelingen: "dat de karteringswerkzaamheden in de jaren negentig geleidelijk aan afnemen", kunnen daarbij wellicht ook nog een rol spelen.

ECONOMISCHE CONTROLEDIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

De ECD kent vier hoofdtaken:

- a. Toezicht op de naleving van tientallen wetten en uitvoeringsbesluiten, waarvan de uitvoering mede of uitsluitend berust bij het Ministerie van Economische Zaken.
- b. Informatieverstrekking aan het Ministerie van Economische Zaken, veelal in de vorm van gerichte onderzoeken.
- c. Informatieve onderzoeken ten behoeve van kamers van koophandel en PBO-organen.
- d. Informatieve onderzoeken ten behoeve van en op last van het Openbaar Ministerie.

A.2 Ontheffingen

Voor de varianten 1 Opheffen/aanpassen en 2 Afstoten/uitbesteden, is ontheffing verleend.

Variant 1 omdat toezicht op de naleving van de desbetreffende wetten niet gemist kan worden en variant 2 omdat deze taken niet door de marktsector kunnen worden uitgevoerd.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 40)

Naast de uitwerking van de varianten 3 tot en met 8 zijn ook de desbetreffende voorwaarden en vragen uit het werkboek in een aparte bijlage behandeld.

Variant 3: Overdragen/overlaten aan lagere overheden

Gesteld wordt dat opsporing, beleidsondersteuning en informatievoorziening met betrekking tot sociaal-economische wetgeving primair taken zijn van de centrale overheid.

De eindsituatie wordt zeer beknopt beschreven; invoering van deze variant wordt ontraden op grond van de volgende bezwaren:

- de speciale deskundigheid, noodzakelijk voor taakuitvoering, is momenteel niet voorhanden bij LPL's; overdracht aan LPL's zal leiden tot extra bestuurslasten door versnippering van deskundigen
- een uniforme taakuitoefening ter waarborging van de rechtszekerheid van de burgers komt in gevaar
- het stellen van prioriteiten, waarbij naast het vakdepartement, ook andere departementen zijn betrokken, zal in een gedecentraliseerde situatie veel extra coördinatieproblemen opleveren
- bij de voorbereiding van diverse wettelijke maatregelen is overleg met beroeps- en belangenorganisaties op centraal niveau geboden
- met het oog op de ingewikkelde wetgeving wordt naar voren gebracht, dat uniformiteit en als gevolg daarvan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in gevaar worden gebracht bij een decentrale uitvoering
- beleidsondersteuning ten behoeve van EZ zal na decentralisatie vertraging ondervinden en afstemmingsproblemen met zich meebrengen
- bij de taakuitvoering is de ECD sterk afhankelijk van andere overheidsorganisaties, zoals (19) officieren van justitie, (19) arrondissementsrechtbanken en (62) kantongerechten; overdracht aan lagere overheden zal de coördinatie, sturing en prioriteitsstelling ernstig bemoeilijken
- aangezien belangenafweging op lokaal of regionaal niveau zal moeten plaatsvinden, lijkt in het licht van de complexe wet- en regelgeving het gevaar van verschillende uitkomsten bij afweging niet denkbeeldig.

Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie

Ook deze variant wordt afgewezen en wel (onder andere) op de volgende gronden:

- de afstemming tussen de centrale overheid en beroeps- en belangenorganisaties wordt bemoeilijkt
- de beleidsgevoeligheid en verstrengeling met ander rijksbeleid is te groot
- voor opsporing is overheidsgezag onontbeerlijk.

Variant 5: Medebewind

Gemeenten zouden de huidige ECD-taken in medebewind kunnen uitvoeren door gemeentepolitie en/of rijkspolitie hiermee te belasten.

Gewezen wordt op de volgende bezwaren:

- samenhang met andere taken van lagere overheden ontbreekt
- in meerdere gevallen spelen bovenlokale/bovenregionale en soms ook landelijke omstandigheden een rol die bovendien conflicterend kunnen zijn met de lokale.

Variant 6: Concentratie

Momenteel zijn er 4 districten met totaal 6 vestigingen; per 1 januari 1985 wordt het aantal vestigingen gereduceerd tot 5.

Veel cliëntorganisaties en doelgroepen zijn zelf regionaal werkzaam; taakuitvoering vereist veel persoonlijk contact.

Als gevolgen van concentratie worden genoemd:

- hogere reis- en verblijfskosten
- lagere prestatie
- marginale vermindering overheadkosten
- problemen bij de beleidsondersteuning
- contacten met regionaal werkzame diensten en instanties zullen worden bemoeilijkt.

Variant 7: Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

Van de andere GRD's zijn alleen het Openbaar Ministerie en de Rijkspolitie op hetzelfde, of aangrenzend beleidsterrein werkzaam.

Afstemming met desbetreffende GRD's wordt voldoende geacht; een wijziging van de rayonindeling ligt niet voor de hand. Stroomlijning van taakuitvoering door samenvoeging wordt afgeraden.

In 2 van de 4 districten is sprake van gemeenschappelijke huisvesting.

Gebruik maken van gemeenschappelijke ondersteunende functies zoals administratie/archivering wordt bemoeilijkt door de geheimhoudingsplicht en de privacy-bescherming.

Variant 8: Het intern functioneren van de GRD en -20%-variant

Op basis van een eind zeventiger jaren ingesteld organisatie-onderzoek zijn verschillende efficiency verhogende maatregelen uitgevoerd. Verdere besparingen worden niet mogelijk geacht.

Een 20%-besparing zal leiden tot een verlaging van de geleverde prestatie van de dienst met als negatieve gevolgen:

- een verminderde pakkans
- toename van de concurrentievervalsing
- meer overtredingen
- het niveau van opleidingsvoorzieningen van het midden- en kleinbedrijf
- de rechtsgelijkheid komt in gevaar.

Een en ander zal leiden tot een grotere maatschappelijke onvrede.

B. Toetsing

Het werkboek wordt zorgvuldig gevolgd. Per variant worden de voorwaarden geanalyseerd en alle vragen beantwoord. Op deze wijze ontstaat een zeker inzicht in het functioneren van de GRD. Van een uitwerking van varianten, dat wil zeggen een beschrijving van de meest reële eindsituatie, is echter nauwelijks sprake (bij variant 3 zeer beknopt).

In verband met de algemene aandachtspunten in hoofdstuk 5 (Toezicht), zou daar wel behoefte aan kunnen bestaan.

Deze dienst komt echter ook aan bod in de volgende ronde van heroverwegingen (opsporingsdiensten).

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK ')

MINISTERIE VAN LANDBOUW EN VISSERIJ

Nr. 41. Planteziektekundige Dienst

Variant 8 is niet beschreven in de vorm van een alternatief scenario. Van een 20%-besparing is hier geen beeld gegeven.

Naar de uitvoering van veldproeven voor de deugdelijkheidskeuring bestrijdingsmiddelen wordt een privatiseringsonderzoek verricht. Met het oog daarop zijn in de variantuitwerking 2 en 4 ten aanzien van deze taak nog geen conclusies getrokken.

Nr. 42. Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees

Bij deze dienst is ten aanzien van variant 7 verwezen naar recente kamerstukken naar aanleiding van de instelling in 1983.

Nr. 43. Inspectie op het Landbouwonderwijs

Variant 7 is interessant vanwege de relatie met de inspecties van O&W.

Landbouw wijst samenvoeging af vanwege de onverbreekelijke band in het beleid tussen onderzoek, voorlichting en onderwijs.

Deze problematiek zal ook in de vijfde ronde heroverweging (landbouwonderwijs) weer aan de orde komen.

Nr. 44. Landinrichtingsdienst

Geen opmerkingen.

Nr. 45. Staatsbosbeheer

De varianten 2 en 4 zijn in dit kader niet uitgewerkt vanwege op handen zijnde besluitvorming over privatisering. Een rapport daarover ligt bij de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering. Nadat deze advies heeft gegeven, zal de minister van L&V een voorstel voorleggen aan de ministerraad.

Nr. 46. Consulentschap Openluchtrecreatie

Geen opmerkingen.

') Bij één van deze punten is geen overeenstemming bereikt; zie nr. 50 en 51.

Nr. 47. Directie Beheer Landbouwgronden

Variant 7 bevat mogelijk aanknopingspunten voor besparingen wanneer bijvoorbeeld samenvoeging met de Dienst der Domeinen zou worden gerealiseerd. Voordat daarvoor varianten kunnen worden uitgewerkt is, zo meent L&V, het noodzakelijk dat over de wenselijkheid van samenvoeging van de centrale apparaten uitspraken worden gedaan. Het is gewenst voor studie naar deze mogelijkheden de weg vrij te maken. (Vergelijk onder andere nr. 13.)

Nr. 48. Natuur-, milieu- en faunabeheer

Geen opmerkingen.

Nr. 49. Algemene Inspectiedienst

Voor PBO-regelingen lijken nog aanvullende mogelijkheden voor functionele decentralisatie aanwezig. Enkele mogelijkheden voor efficiency-verbetering vereisen nog nadere aandacht:

- betere samenwerking en taakscheiding met de keuringsdiensten van waren
- toepassing van het profijtbeginsel bij het afgeven van certificaten
- toepassing van het profijtbeginsel in de PBO-wetgeving
- efficiency-verbetering van de AID door invoering van toegepast wetenschappelijke controlemethodieken en automatisering.

Nr. 50 en 51. Akkerbouw en Tuinbouw, Veehouderij en Zuivel

Geen overeenstemming is bereikt over de volgende aanbeveling:

Het verdient aanbeveling om te laten bezien of, en zo ja in welke mate, er sprake kan zijn van een kostenvergoeding voor deze diensten.

Nr. 52. Directie van de Visserijen

Deze dienst wordt opgeheven.

PLANTENZIEKTEKUNDIGE DIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Bewaking fyto-sanitaire toestand met het oog op de bescherming van de export van plantaardige produkten door: exportinspectie, certificering, importinspectie, wettelijke beheersingsmaatregelen en opsporingsacties.
- b. Uitvoering van veldprocessen in het kader van de deugdelijkheidskeuring van bestrijdingsmiddelen.

A.2 Ontheffingen

Voor variant 1 (opheffen) is vanwege de noodzakelijkheid van de dienst, voortvloeiend uit EG-richtlijnen, ontheffing verleend.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 41)

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

Taak a

Er zijn reeds belangrijke stappen in de richting van uitbesteding gezet. Zo wordt de afgifte van fyto-sanitaire certificaten in belangrijke mate gedragen door de veldkeuringen die door privaatrechtelijke keuringsdiensten zijn verricht.

Aan de ontwikkelingen in deze richting wordt echter een halt toegeroepen door twee factoren:

1. De eisen die op grond van internationale fyto-sanitaire verdragen en door EEG-richtlijnen aan Nederland als exporterend land worden gesteld. Slechts de overheid kan de garanties bieden die uit fyto-sanitair oogpunt aan de Nederlandse plantaardige produkten worden gesteld.
2. De voordelen van uitbesteden uit kosten oogpunt nemen af, naarmate meer wordt uitbesteed. Wanneer een bepaald punt is bereikt - en dat punt is thans nagenoeg bereikt - wegen namelijk de kosten van het noodzakelijke toezicht op de uitbestede taak op, tegen de besparing van het uitbesteden. Verdere privatisering biedt dus geen budgettair voordeel.

Taak b

Ook ten aanzien van deze taak wordt door een verhoging van de keuringstarieven, de zelfwerkzaamheid van het betrokken bedrijfsleven gestimuleerd. Er tekent zich thans een ontwikkeling af van een situatie waarin de overheid de veldproeven uitvoert en beoordeelt, naar een situatie waarin de fabrikanten van bestrijdingsmiddelen de veldproeven uitvoeren, waarna de overheid (de Centrale PD) de resultaten ervan beoordeelt. Deze ontwikkeling heeft niet alleen voordelen. Tegenover een kostenbesparing staat immers het wegvallen van ontvangsten uit het keuringstarief en er wordt een zwaardere wissel getrokken op het centrale apparaat. Daarnaast levert de kleine omvang van sommige teelten problemen op. Het is voor de fabrikant niet lonend daar onderzoek naar te verrichten. In de tweede ronde van het inventariserend privatiseringsonderzoek, bedoeld in de brief van de minister van Financiën van 4-9-1984 (484-2782), zal worden onderzocht welke mogelijkheden er op dit punt zijn. In elk geval zal de overheid een eigen bevoegdheid moeten houden om in voorkomend geval zelf onderzoek te doen.

Variant 3 en 5: Overdragen aan lagere overheden/medebewind

Taak a

Het fytosanitaire takencomplex vormt een ondeelbare nationale taak, mede op grond van de in- en export. De normen worden landelijk uniform vastgesteld en lokaal onder een zeer gedetailleerde instructie en toezicht uitgevoerd. De Algemene Inspectie Dienst is belast met de opsporing van delicten ter zake. Deze landelijke uniformering van normen en instanties is noodzakelijk, wil Nederland op adequate wijze kunnen inspelen op signalen vanuit de importerende landen. Bovendien zouden niet uniforme instructies voor de uitvoering kunnen leiden tot een verleggen van de handelsstromen naar die plaatsen waar de laagste normen gelden. Wanneer echter een importerend land de grenzen sluit voor produkten die niet aan de eisen voldoen, treft dat de gehele Nederlandse produktie en niet slechts die uit een bepaalde provincie of gemeente.

Om deze bezwaren te ondervangen, zou bij uitvoering van deze variant een nieuwe GRD moeten worden gecreëerd om toezicht te houden. Dit zou tot aanzienlijk hogere kosten leiden.

Taak b

Ook hier is het nodig met uniforme normen en instructies te werken en een beoordeling in het kader van de landelijke bestrijdingsmiddelenregie mogelijk te maken: de uitkomsten moeten met elkaar vergeleken kunnen worden.

Proefopstellingen moeten statistisch en wetenschappelijk verantwoord kunnen worden. Dit betekent, dat de voor de taak a geformuleerde conclusies bij deze variant ook hier gelden.

Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie

Taak a

De taakuitvoering is in sterke mate beleidsgevoelig en kan niet los gezien worden van het overige beleid van het Rijk; verder is de taakuitvoering in sterke mate gebonden aan overheidsgezag.

De ruimte om taken aan particuliere organisaties over te dragen, is geheel benut (variant 2), terwijl het prijsmechanisme niet kan worden gehanteerd. De taken moeten, op grond van internationale verplichtingen, worden uitgeoefend.

Taak b

Hier ligt een ontwikkeling in de richting van privatisering meer voor de hand. De tariefopbouw op dit punt is echter (nog) van dien aard, dat het prijsmechanisme een aan die ontwikkeling tegengestelde kracht uitoefent. Door middel van periodieke tariefsverhoging wordt getracht hierin verandering te brengen. Voor het overige zij verwezen naar hetgeen omtrent deze taak bij variant 2 werd opgemerkt.

Variant 6: Concentratie

Taak a

De geografische verdeling is meer afgestemd op de behoeften van het agrarisch bedrijfsleven, dan op de bestuurlijke indeling van Nederland. De indeling is hoofdzakelijk op technische criteria en doelmatigheidscriteria gebaseerd. Bestuurlijke criteria spelen hierbij geen rol. Er zijn geen functionele contacten met lagere overheden.

Er heeft zich in de afgelopen 15 jaar een concentratieproces afgespeeld, waarbij het aantal districten is teruggebracht van 35 naar 15 (per 1-1-1985). Dit heeft geleid tot een aanzienlijke besparing op overheadkosten (leiding en administratie) en op huisvestingskosten (geringer aantal kantoren).

Het aantal van 15 districten is echter géén gefixeerd gegeven. Al naar gelang van de ontwikkelingen in de omvang van het takenpakket en de mobiliteit kan verdere concentratie worden overwogen. Omdat de "span of control" beperkingen oplegt aan de districtsomvang, is een totale concentratie uit managementoverwegingen geen reële optie. Ook uit oogpunt van taakuitoefening is concentratie slechts in beperkte mate mogelijk.

Essentieel is namelijk de bekendheid van de functionarissen met hun ambtsgebied. Het contact met de cliënten in, en kennis van dat gebied zijn van essentieel belang. Concentratie die geen rekening houdt met de fysieke verplaatsingsmogelijkheden van de functionarissen schiet haar doel voorbij en leidt tot òf grote kostenverhoging, òf grote inefficiency.

Taak b

Het veldproevenonderzoek kan naar zijn aard niet geconcentreerd worden. Elk gewas stelt zijn eigen eisen aan omgeving en grondsoort. Dit betekent, dat veldproeven noodzakelijkerwijs op zeer uiteenlopende plaatsen in het land moeten worden uitgevoerd. Het is weinig doelmatig deze plaatsen vanuit een centraal punt onder controle te houden.

Variant 7 en 8: Het functioneren van de gedeconcentreerde rijksdiensten

Taak a

Behandeling van de varianten 7 en 8 geschiedt in samenhang omdat verdere efficiency-verbeteringen effecten zullen hebben voor de cliënten.

1. De taken zijn qua omvang een afgeleide van de vestigingsplaatsen van de in- en exporterende handel en van arealen van teelt in land- en tuinbouw en door de GRD's in geen enkel opzicht te beïnvloeden. Door een stringente beperking van het reiskrediet is de efficiency wat dit betreft, tot het maximaal haalbare opgevoerd.
2. Behalve de reis- en verblijfskosten worden personeels- en huisvestingskosten gemaakt die samenhangen met de organisatie en haar wijze van locatie (zie variant 6).
3. Er zijn in ambtsgebieden uiteraard vele andere GRD's werkzaam. Met geen daarvan heeft een PD-district echter een bijzonder nauwe relatie, noch worden doublures in het werk aangetroffen.

Wel is er zo nodig horizontaal contact met regionale diensten van het Ministerie van Landbouw en Visserij (SBB, AID, A&T).

Zoals reeds bij een vorige heroverwegingsronde (rijksuitgaven land- en tuinbouw, in het bijzonder keuringskosten) is aangegeven, behoort verdere wezenlijke efficiency-verbetering niet tot de mogelijkheden.

Een bezuiniging met 20% zou dan ook alleen gerealiseerd kunnen worden door nog 3 van de 15 inspectiekantoren te sluiten en het personeel te laten afvloeien. Het gevolg daarvan zou echter zijn dat noodzakelijke controles achterwege moeten blijven ten gunste van de wettelijk neergeschreven certificering.

Dit zou ongetwijfeld leiden tot efficiency-verlies. Immers, doordat niet meer voldoende tijd kan worden besteed aan fytosanitaire controles in het veld, moeten de importkeuring of exportkeuring of beide veel intensiever plaatsvinden om dezelfde garanties met betrekking tot het Nederlandse produkt te kunnen bieden.

Daardoor kan nog minder tijd worden besteed aan de veldcontrole enz.

De administratieve ondersteuning is reeds tot het uiterste beperkt.

Resumerend kan worden gesteld, dat in relatie tot andere GRD's geen doublures voorkomen, en in relatie tot de cliëntsystemen het niveau van het dienstbe-
toon aanvaardbaar wordt geacht bij een nauwelijks beïnvloedbaar werkaanbod dat berust op wettelijke verplichtingen.

Taak b

Er zijn geen andere diensten die geëquipeerd zijn om dit taakonderdeel uit te voeren of mede uit te voeren.

Afstemming op samenvoeging ligt dan ook niet voor de hand.

Wat het interne functioneren betreft, moet worden opgemerkt dat wanneer de werkelijke kosten aan belanghebbenden zouden worden doorberekend, dezen er veelal de voorkeur aan blijken te geven de veldproeven zelf uit te voeren. Dit element dat voor een (gedeeltelijke) privatisering zou kunnen pleiten, zal in de tweede ronde van het inventariserend privatiseringsonderzoek worden betrokken.

B. Toetsing

De varianten 1 t/m 7 zijn goed uitgewerkt. Bij variant 8 ontbreekt echter een afzonderlijke presentatie van een alternatief eindbeeld.

Naar de uitvoering van veldproeven voor de deugdelijkheidskeuring bestrijdingsmiddelen wordt een privatiseringsonderzoek verricht. Met het oog daarop kunnen in de variantuitwerkingen 2 en 4 ten aanzien van deze taak nog geen conclusies worden getrokken.

RIJKSDIENST VOOR DE KEURING VAN VEE EN VLEES

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. De keuring van levend vee bij in- en uitvoer.
- b. De certificering van vlees en vleeswaren.
- c. De controle op gekoeld vervoer van vlees en vleeswaren.
- d. De afvoer ter destructie van kadavers en afgekeurd dierlijk materiaal.
- e. De repressieve keuring in uitsnijderijen en separeerbedrijven op voor export bestemde kokswaren en vleeswarenfabrieken en voorverpakkingsinrichtingen.
- f. De afgifte van erkenningen en het toezicht op het voldoen van bedrijven aan gestelde eisen.

A.2 Ontheffingen

Deze rijksdienst is in 1983 opgericht ter vervanging van de gemeentelijke diensten.

Bij deze (bijna voltooide) reorganisatie zijn circa 120 (gemeentelijke) vleeskeuringsdiensten (1.500 mensen) en de Veterinaire Dienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij (275 mensen) betrokken.

Met de reorganisatie is beoogd: een verdere ontwikkeling van de vleeskeuring door schaalvergroting, het bereiken van uniformiteit van keuringsmethoden en -uitslagen en een beperking van de keuringskosten.

Wat betreft de te bereiken besparingen wordt geschat, dat circa 70 - 100 dierenartsen zullen afvloeien, een groot aantal keurmeesters en circa 40 personen administratief personeel. De geraamde bezuinigingen bedragen circa f 20 miljoen.

De rijksdienst is gedeeltelijk per 1 juli 1984 operationeel geworden en zal volledig opereren vanaf 1 januari 1985.

Op basis hiervan is ontheffing verleend voor alle varianten, met uitzondering van 7, het extern functioneren. Hiervoor kon de verwijzigingsprocedure worden gevolgd.

A.3 Variantuitwerking

Bij variant 7 is uiteengezet hoe de afbakening tussen de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees in de recente besluitvorming is onderbouwd. Beide diensten keuren vanuit verschillende verantwoordelijkheden en departementen (belangen van respectievelijk de kwaliteit van de dierlijke produktie en de volksgezondheid).

Daardoor is er geen sprake van dubbele controle. Bovendien zijn werkafspraken gemaakt over keuring voor de export, respectievelijk de binnenlandse markt door één van beide diensten. Ook met betrekking tot de gebiedsindeling vindt afstemming plaats.

B. Toetsing

In verband met de verwijzing naar recente besluiten zijn er geen opmerkingen.

INSPECTIE OP HET LANDBOUWONDERWIJS

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Het houden van toezicht.
- b. Het bevorderen en in stand houden van informatie-uitwisseling tussen het onderwijsveld en het onderwijsbeleid.

A.2 Ontheffingen

Er zijn geen ontheffingen verleend.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 43)

Variant 1: Opheffen/aanpassen

Artikel 23 van de Grondwet, betreffende de vrijheid van onderwijs, bepaalt dat het geven van onderwijs vrij is, behoudens het bij de wet te regelen toezicht van de overheid. De inspecties dienen derhalve, wat hun contro-lerende taak betreft, ter uitvoering van een grondwettelijke taak. Opheffing van deze taak is dan ook niet toelaatbaar.

Uitvoering van de opheffing van de taak van het bevorderen en in stand houden van informatie-uitwisseling tussen het onderwijsveld en onderwijsbeleid zou ertoe leiden, dat de vertaling van beleid naar het onderwijsveld komt te vervallen. Hierdoor zal uitvoering van dit beleid stagneren. Voorts zou de terugkoppeling ten behoeve van de beleidsevaluatie niet tot stand komen.

Aanpassing van deze taak door één of meer taakonderdelen te schrappen, is niet doelmatig, omdat intensieve contacten met het onderwijs noodzakelijk zijn en de inspecteur, als hij op scholen komt, de andere taken tegelijk meeneemt.

Opheffing van de regionale inspectiekantoren zou tot gevolg hebben dat er 17 arbeidsplaatsen verloren gaan en dat een bedrag van circa f 1.600.000,-- zou worden bezuinigd (20%-variant).

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

Gezien de verstrengeling op het Ministerie van Landbouw en Visserij van de beleidsinstrumenten landbouwonderzoek, landbouwvoorlichting en landbouwonderwijs, die een beroep doen op de onderlinge ondersteuning van elkaars werkterreinen en welke beleidsafdelingen nauw met elkaar samenwerken, is het van belang deze instrumenten in één hand te houden. Door waarnemingen in het onderwijsveld is de Inspectie het aangewezen orgaan om bij de beleidsevaluatie haar bevindingen in te brengen.

De variant afstoten of uitbesteden van de toezichthoudende taak aan een privaatrechtelijke organisatie is alleen al vanwege het karakter van de inspectietaak niet mogelijk. Het valt immers niet goed voor te stellen dat de overheid de controle op de naleving van overheidsvoorschriften in particuliere handen geeft. Bovendien zou het uitbesteden van de toezichthoudende taak aan een particuliere organisatie in strijd met de Grondwet zijn.

Het afstoten, danwel uitbesteden van het bevorderen en in stand houden van informatie-uitwisseling tussen het onderwijsveld en het onderwijsbeleid van de inspecties naar een privaatrechtelijke organisatie, zou als voordeel kunnen hebben dat de inspectie naar buiten toe duidelijker overkomt. Echter, op hetzelfde moment als de inspecteur zijn toezichthoudende taak uitoefent, blijft hij bekend met het onderwijsveld en voert hij ook zijn stimulerende, adviserende en rapporterende taak uit. Afsplitsing van één of meer van deze taken van de eigenlijke inspectietaak zou tot gevolg hebben, dat scholen voortaan door meerdere personen of instanties zouden moeten worden bezocht, hetgeen de doelmatigheid bepaald niet ten goede komt. Het aantal inspecteurs zou overigens hierdoor niet kunnen worden verminderd.

Variant 3: Overdragen/overlaten aan lagere overheden

Onderwijs, in het bijzonder het op peil houden daarvan, is een nationale taak. Onderwijsinhoudelijk gezien, is het dan ook van belang dat het onderwijs, zowel wat de regelgeving als de inspecties op het landbouwonderwijs betreft, op scholen en cursussen in het hele land op gelijke wijze toepassing vindt, zodat op iedere school gelijke mogelijkheden worden geboden en dat in geheel Nederland de aan diploma's of getuigschriften verbonden effecten of maatschappelijke waarderingen overeenkomstig zijn. Ter voorkoming van rechtsongelijkheid is landelijke coördinatie van het inspectiebeleid derhalve onmisbaar.

Bovendien wordt gewezen op de nauwe verstrengeling die op rijksniveau aanwezig is tussen de beleidsinstrumenten onderzoek, voorlichting en onderwijs. De landbouwonderwijsvoorzieningen zijn betrekkelijk gering en wijdmazig gespreid over Nederland.

Daaruit vloeit voort dat inspectie op dit onderwijs per gemeente, regio of provincie ook om organisatorische redenen, niet uitvoerbaar is en met name grote coördinatiekosten met zich zou meebrengen.

Het is niet waarschijnlijk dat voor de noodzakelijke wetswijziging een meerderheid in de Tweede Kamer te vinden is, omdat de gedachte aan decentralisatie van het onderwijsbeleid reeds meerdere malen door het parlement van de hand is gewezen.

Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie

De minister van Landbouw en Visserij draagt de eindverantwoordelijkheid voor de deugdelijkheid van het landbouwonderwijs.

Via de onderwijswetgeving en verdere uitwerking daarvan zijn taken met betrekking tot het landbouwonderwijsgebeuren aan de inspectie opgedragen. Bij de varianten 1 en 2 is dit takenpakket aan de orde geweest.

Met name wat de toezichthoudende taak betreft en, in samenhang hiermee, het bekend blijven met het onderwijsveld en de stimulerende, rapporterende en adviserende taak van de inspectie is geconcludeerd dat opheffing en uitbesteding zeer ondoelmatig is, gezien het karakter van de inspectie waarbij de inspecteur als hij scholen bezoekt, tevens de overige taken tegelijkertijd behartigt. Deze bezwaren doen zich ook voor indien een taak van de inspectie zou worden vervangen door een zelfstandig orgaan.

Met betrekking tot het onderwerp van deze variant is, naast de reeds bij variant 2 genoemde bezwaren, vooral de beleidsgevoeligheid van de taakstelling een bezwaar. De betrokkenheid van de inspectie bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie vragen om een nauwe relatie met het moederdepartement.

Variant 5: Medebewind

Deze variant betekent dat de beslissingen op nationaal niveau genomen worden, terwijl de lagere overheden belast worden met de eigenlijke inspectietaken.

De wijdmazigheid van de voorzieningen van landbouwonderwijs brengt met zich mee, dat er per regio slechts één of een beperkt aantal vestigingen aanwezig is.

Invoering van medebewind zou ertoe leiden dat een relatief groot aantal instanties zich zou moeten verdiepen in de regelgeving die slechts op één of enkele instellingen betrekking heeft. Om organisatorische redenen is dit niet uitvoerbaar. Voor het inspectiewerk zou dat immers een veelvoud aan benodigde tijd vragen. Bovendien zou medebewind, gelet op de beleidsgevoeligheid van de inspectietaken, tot vrijwel onoplosbare coördinatieproblemen en -kosten leiden.

Variant 6: Concentratie

Persoonlijke contacten met schoolbesturen, schooldirecties en -medewerkers, leerlingen, commissies van advies en dergelijke zijn essentieel voor het uitoefenen van inspectietaken. Via de telefoon, correspondentie en vergaderingen is een veelvuldig contact van de inspectie met het moederdepartement noodzakelijk voor een goede taakuitoefening. Op rijksniveau bevindt zich de deskundigheid die via de inspecteur naar de scholen doorgegeven wordt. Omgekeerd worden de ideeën en gevoelens die binnen het onderwijsveld leven op snelle en adequate wijze doorgegeven via de gedeconcentreerde inspectie naar de beleidsmakers op rijksniveau.

Een voordeel van concentratie op het moederdepartement van de inspectie-medewerkers zou vermoedelijk een besparing in het vlak van administratieve werkzaamheden zijn. Dit omdat een deel van het typewerk, in- en uitschrijving van correspondentie e.d. door personeel van het ministerie zou kunnen worden verricht. Aangezien de formatie op het ministerie hierop echter niet is afgestemd, zou dit geen wezenlijke besparing, maar een verschuiving van lasten met zich meebrengen.

Hiertegenover staat dat de inspecteur echter meer tijd en reiskosten moet investeren om enigszins met de toestand van het onderwijs op de hoogte te blijven. Terwijl minder snel en minder frequent persoonlijk contact met de onderwijsinstituten zou kunnen worden gelegd. De goede communicatie, die thans tussen het onderwijsveld en de directie Landbouwonderwijs bestaat, zou in gevaar komen. Dit contact is van essentieel belang, met het oog op een goede uitvoering van de inspectietaken. Concentratie zou er dus toe leiden dat de formatie op het moederdepartement met minstens een gelijk aantal plaatsen moet worden uitgebreid, terwijl door langere reistijden minder effectieve werktijd beschikbaar zou zijn.

Variant 7: Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

Naast de Inspectie op het Landbouwonderwijs bestaat uiteraard de Inspectie van het Onderwijs, ressorterende onder O&W. In theorie is samenvoeging van deze inspecties mogelijk. Er is wel sprake van afstemming en informatie-uitwisseling door middel van regionale en centrale contacten tussen beide inspecties.

Het landbouwonderwijs heeft echter een specifieke plaats in de verschillende regelgevingen, onder verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw en Visserij. Achtergrond hiervan is om het onderwijs zoveel mogelijk af te stemmen op de behoefte van de landbouwsector. Binnen deze verantwoordelijkheid tracht de minister van Landbouw en Visserij het onderwijs voor de sector landbouw in brede betekenis zoveel mogelijk te behartigen.

De beleidsinstrumenten onderzoek, voorlichting en onderwijs zijn met opzet nauw verstrengeld teneinde het agrarische bedrijfsleven optimaal te kunnen laten profiteren van deze instrumenten. Voor deze verstrengeling is een onderlinge ondersteuning van de drie werkkerreinen een noodzakelijke vereiste. Het landbouwonderwijs is derhalve onlosmakelijk verbonden met de instrumenten voorlichting en onderzoek en goed afgebakend van andere gedeconcentreerde diensten, zoals de O&W-inspecties.

De regionale inspecties van het landbouwonderwijs bedienen alle middelbare en lagere agrarische scholen, cursussen en leerlingstelsels in hun rayon. Overwogen zou kunnen worden de inspecteurs alleen l.b.o.-, m.b.o.-scholen, cursussen of leerlingstelsels toe te wijzen. Dit zou de taak van de inspecteur verlichten in die zin, dat hij dan slechts met één onderwijssoort en de daarbij behorende regelgeving te maken zou hebben. Een bezwaar zou zijn dat de rayons per inspecteur belangrijk groter worden. Daardoor zou de inspecteur meer moeten reizen en minder nettotijd voor zijn taakuitoefening overhouden. Deze variant brengt hogere kosten met zich mee en leidt tot een minder efficiënte taakuitoefening.

Variant 8: Het interne functioneren van de GRD

Het is niet mogelijk met minder middelen dezelfde prestatie te leveren, aangezien de inspecties reeds op zo doelmatig mogelijke wijze zijn ingericht. Als er minder middelen beschikbaar zouden zijn, zou ofwel een inspectiekantoor moeten worden opgeheven, ofwel zou op alle inspectiekantoren circa 50% van de medewerkers moeten verdwijnen.

Bij opheffing van een kantoor zouden 3 arbeidsplaatsen verloren gaan en er zou ruim f 250.000,-- bezuinigd worden.

Aan de resterende inspecties zouden dan meer scholen en cursussen moeten worden toegewezen. De inspecteur zou daardoor in tijdnood geraken en prioriteit geven aan de afhandeling van dringende administratieve aangelegenheden, adviezen en andere correspondentie, alsmede aan het deelnemen aan noodzakelijke besprekingen en vergaderingen. Het schoolbezoek zou uitgesteld worden, meer reistijd vergen voor grotere afstanden en in de knel geraken.

Gevolg zou zijn dat de inspecteur onvoldoende op de hoogte zou blijven met de toestand van het onderwijs en gedwongen worden, met name op dit punt, zijn taak onvoldoende uit te voeren. Hierdoor zullen de voor het onderwijs beschikbare middelen niet meer op doelmatige wijze kunnen worden verstrekt. Als op alle inspectiekantoren de 2e medewerker zou moeten verdwijnen, zouden er 5 arbeidsplaatsen verloren gaan en zou er f 260.000,-- bezuinigd worden.

B. Toetsing

De varianten 1 t/m 6 zijn voldoende uitgewerkt.

Bij de uitwerking van variant 7 is aandacht besteed aan de relatie met de inspecties van O&W. De samenvoegingsoptie is niet verder uitgewerkt, omdat L&V de onverbreekelijke band tussen onderzoek, voorlichting en onderwijs niet wil verbreken.

Variant 8 is toereikend uitgewerkt.

Aangetekend moet nog worden dat de uitgaven van het landbouwonderwijs deel uitmaken van de vijfde heroverwegingsronde. Het onderzoek zal zich in dat kader richten op de organisatie en inhoud van het landbouwonderwijs als instrument van het landbouwbeleid, waarbij tevens de doelstellingen van het landbouwonderwijs aan de orde zullen komen.

DIRECTIES LANDINRICHTINGSDIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Stimuleren van landinrichtingsprojecten.
- b. Coördineren van planontwikkeling.
- c. Ontwerpen, controleren, subsidiëren en adviseren ten aanzien van werken in en buiten landinrichtingsprojecten.
- d. Evaluatie van landinrichtingsprojecten.
- e. Leveren inbreng in waterbeheer.
- f. Wetenschappelijk en specialistisch adviseren van projecten.

A.2 Ontheffingen

De mogelijkheden tot decentralisatie in het kader van landinrichting zijn onderzocht. In het decentralisatieplan is geconcludeerd, dat in de ontwerp-Landinrichtingswet zoveel mogelijk taken naar de provincie zijn overgeheveld. Ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, dit voorjaar, is uitgesproken dat de Landinrichtingsdienst zal gaan werken als neutrale inrichtingsdienst ten behoeve van landbouw, openluchtrecreatie, natuurbeschoud en overige bij de inrichting in het geding zijnde aangelegenheden. De Landinrichtingsdienst is in deze conceptie een projectmatig werkende organisatie, die landinrichtingsprojecten voorbereidt en de uitvoering daarvan begeleidt. In het kader van de departementale reorganisatie is dan ook besloten dat de Landinrichtingsdienst in iedere provincie een inspecteur landinrichting krijgt.

Om deze redenen is ontheffing verleend voor het uitwerken van de varianten 1, 2 en 4 tot en met 6.

Voor variant 3 kan de verwijzingsprocedure worden gevolgd.

A.3 Variantuitwerking

Variant 3: Verwijzingsprocedure

In het kader van het Decentralisatieplan (kamerstuknr. 16 492, nrs. 7-8) heeft de werkgroep Decentralisatie Landinrichting de mogelijkheden tot decentralisatie van rijkstaken voor dit beleidsterrein onderzocht.

Naar aanleiding hiervan is in het Decentralisatieplan (B 10 en 11) geconcludeerd dat het Kabinet thans geen verdergaande decentralisatie op het beleids-terrein van de landinrichting en - in samenhang daarmee - ten aanzien van bosbouw en natuur en landschapsbehoud, dan de in het Decentralisatieplan vermelde beleidsvoornemens overweegt. Aan deze beleidsvoornemens is reeds voor een groot deel uitvoering gegeven.

Binnen een tijdsbestek van 5 tot 7 jaar, in de tijd parallel lopend met een evaluatie van de werking van de Landinrichtingswet zal worden gezien in hoeverre een verdergaande taak- en bevoegdhedenwijziging in de richting van de provincie mogelijk is.

Naar vorenstaand onderzoek wordt verwezen. Verdere uitwerking op dit moment heeft om die reden niet plaatsgevonden.

Variant 7

Voor deze variant wordt verwezen naar de Besluiten van de minister van Landbouw en Visserij inzake de wijziging van de opstelling van de directies Landinrichtingsdienst in de provincies in het apparaat van het ministerie in de provincies (Besluit d.d. 16 mei 1983, nr. O&E 83/726).

Bij de herindeling van het Ministerie van Landbouw en Visserij is besloten dat de Landinrichtingsdienst, overeenkomstig de bedoeling van de ontwerp-Landinrichtingswet, zal werken als neutrale inrichtingsdienst ten behoeve van landbouw, openluchtrecreatie, natuurbehoud en overige bij de inrichting in het geding zijnde aangelegenheden. De Landinrichtingsdienst is in deze conceptie een projectmatig werkende organisatie, die de landinrichtingsprojecten voorbereidt en de uitvoering daarvan begeleidt. Daarnaast treedt de Landinrichtingsdienst vanuit de aanwezige civiel- en cultuurtechnische kennis en ervaring dienstverlenend en adviserend op naar andere onderdelen en functionarissen van het ministerie en desgevraagd daarbuiten.

Ten opzichte van de situatie vóór 1 januari 1984 is de opstelling van de directies Landinrichtingsdienst in het apparaat van het ministerie in de provincies op enkele punten gewijzigd. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

- De functie van hoofd Landinrichtingsdienst in de provincie is opgeheven met gelijktijdige instelling van de functie van inspecteur Landinrichtingsdienst in de provincie.
- Tijdens de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten zijn de directeur Landbouw en Voedselvoorziening in de provincie en de directeur Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg in de provincie verantwoordelijk voor de behartiging van de belangen van de agrarische productie, verwerking en afzet, respectievelijk de belangen van natuur- en landschapsbehoud, bos- en landschapsbouw, faunabeheer en openlucht-recreatie. Zij nemen deel aan de vergadering van de (intradepartementale) Projectencommissie, onder voorzitterschap van de inspecteur Landinrichting in de provincie.
- Indien in de Projectencommissie belangrijke verschillen van inzicht ontstaan, worden deze aan de orde gesteld in het overleg van de beide directeurs in de provincie. Aan het overleg over deze kwesties neemt ook de inspecteur Landinrichting in de provincie deel.

Het vorenstaande heeft de posities van alle betrokken dienstonderdelen van het Ministerie van Landbouw en Visserij in het beleidsproces ter zake van landinrichtingsprojecten verhelderd en verbeterd. Ook de mogelijkheden voor lagere overheden, individuele belanghebbenden, landbouworganisaties en andere maatschappelijke organisaties, voorbereidingscommissies, plaatselijke commissies en andere gedeconcentreerde rijksdiensten om met de Landinrichtingsdienst overleg te plegen, hun visie(s) kenbaar te maken, te worden gehoord, alsmede informatie te krijgen, is verbeterd. Op deze wijze wordt tevens tegemoet gekomen aan de in het advies van de Raad voor het Binnenlands Bestuur gesignaleerde knelpunten ("Rijksheren in de regio", 's-Gravenhage, 1984). Op dit moment valt moeilijk aan te geven welke, direct meetbare besparingen het gevolg zijn van deze wijziging.

Waar mogelijk en zinvol blijven ook in de nieuwe situatie de elf directies Landinrichtingsdienst in de provincies gebruik maken van de gemeenschappelijk ondersteunende functies (waaronder huisvesting) voor de gedeconcentreerde rijksdiensten van het Directoraat-Generaal Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg, respectievelijk van het ministerie. Op deze wijze wordt ten opzichte van een situatie met gescheiden ondersteunende functies reeds jaar en dag een duidelijke efficiency (met name meer flexibele inzet van het personeel), alsmede een hoger kwaliteitsniveau geboekt.

Variant 8

Vanuit het oogmerk van doelmatig beheer en doelmatige uitvoering worden door het Ministerie van Landbouw en Visserij zogenaamde "onderdeelsbudgetten" gegeven. De Landinrichtingsdienst kent op deze wijze 12 kostenplaatsen: de centrale directie in Utrecht en de 11 directies Landinrichtingsdienst in de provincies. Per kostenplaats worden de volgende kostensoorten onderscheiden: personele kosten, materiële kosten, uitvoering landinrichtingswerken en middelen.

Via automatisering op administratief gebied zal in de komende jaren onder meer worden gestreefd naar een snellere toegankelijkheid van de informatie decentraal en centraal, met betere mogelijkheden van kostenbeheersing.

De Landinrichtingsdienst past de budgetten voor personele en materiële middelen in de provincies en de spreiding daarvan over de provincies voortdurend aan aan de fluctuaties in de landinrichtingswerken. Zo leidt de verlaging van de taakstelling van de Landinrichtingsdienst van 40.000 ha naar 36.000 ha per jaar in uitvoering zijnde landinrichtingswerken, conform het Regeerakkoord 1982, tot een inkrimping van de formatie met 36 plaatsen in 1988. Daarbij komen voor de periode 1981 tot en met 1988 diverse bezuinigingen op de personeelsformatie, zoals de 1%-operatie in 1982 en de 4 x 21% voor de periode 1983 - 1986. De totale bezuiniging op de personeelsformatie van de elf directies Landinrichtingsdienst in de provincies komt hiermee voor de periode 1981 - 1988 op 67 formatieplaatsen (van 652 naar 585, exclusief ISP/PNL-plaatsen) of circa 10% van de formatie voor 1981.

Deze bezuinigingen drukken onevenredig zwaar op de provincies buiten de ISP/PNL-provincies, waar extra formatieplaatsen beschikbaar zijn gekomen.

Een bezuiniging van 20% met behoud van dezelfde prestaties (de gegeven taakstelling van x ha per jaar) wordt niet voor mogelijk gehouden. Zeker niet als men beseft dat van de directies Landinrichtingsdienst in de provincies in de nieuwe situatie extra prestaties worden verwacht in de vorm van het geven van adviezen aan andere gedeconcentreerde diensten van het Ministerie en desgevraagd daarbuiten.

B. Toetsing

In verband met de verwijzingen naar recente besluiten zijn er geen opmerkingen.

STAATSBOSBEHEER

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Uitvoering van wetten en subsidieregelingen.
- b. Uitdragen van rijksbeleid/advisering van het departement.
- c. Beheer van terreinen.

A.2 Ontheffingen

In het kader van de decentralisatie is Staatsbosbeheer aan een onderzoek onderworpen.

Thans vindt een privatiseringsonderzoek plaats.

Ontheffing wordt op grond van het bovenstaande, en gelet op de uitkomsten van het reorganisatieonderzoek verleend voor de varianten 1, 5 en 6.

Voor variant 3 kan de verwijzingsprocedure worden gevolgd.

A.3 Variantuitwerking

Met betrekking tot de varianten 2 en 4 verwijst L&V naar het rapport dat de werkgroep privatisering van het bosbeheer onlangs heeft uitgebracht aan de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering. De IBP stelt thans een advies op over dit rapport. Daarna zal de minister van L&V een voorstel voorleggen aan de ministerraad.

Variant 3

In het kader van het decentralisatieplan (kamerstuknr. 16 - 492, nrs. 7-8) heeft de werkgroep decentralisatie natuur- en landschapsbehoud, bosbouw en openluchtrecreatie de mogelijkheden tot decentralisatie van rijkstaken voor deze beleidsterreinen onderzocht.

Naar aanleiding hiervan is in het decentralisatieplan (B 10 en 11) geconcludeerd, dat het kabinet thans geen verdergaande decentralisatie op het beleidsterrein van de landinrichting en, in samenhang daarmee ten aanzien van bosbouw en natuur en landschapsbehoud, dan de in het decentralisatieplan vermelde beleidsvoornemens overweegt. Aan deze beleidsvoornemens is reeds voor een groot deel uitwerking gegeven.

Binnen een tijdsbestek van 5 tot 7 jaar, in de tijd parallel lopend met een evaluatie van de werking van de Landinrichtingswet, zal worden gezien in hoeverre een verdergaande taak- en bevoegdhedenwijziging in de richting van de provincies mogelijk is.

Naar vorenstaand onderzoek wordt verwezen. Verdere uitwerking op dit moment heeft om die reden niet plaatsgevonden.

Variant 7

De beleidsvelden natuur- en landschapsbehoud en openluchtrecreatie zijn nauw verweven met de beleidsvelden bosbouw en landschapsbouw, faunabeheer, beheer van landbouwgronden en de kwaliteit van het landelijk gebied. Bij de laatste kabinetsformatie is daarom de hoofddirectie Natuurbehoud en Openluchtrecreatie overgeheveld aan het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk naar dat van Landbouw en Visserij.

Daarmee was de interdepartementale coördinatie en besluitvorming met betrekking tot deze beleidsvelden geworden tot één van intradepartementale aard met als voordelen onder meer kortere lijnen en eenvoudiger procedures. Naar aanleiding van de noodzakelijke inpassing van deze hoofddirectie in de organisatie van het Ministerie van Landbouw en Visserij is een herstructurering van het apparaat van het Ministerie in de provincies ter hand genomen. Dienaangaande heeft de minister in de afgelopen periode een aantal besluiten genomen waar in dit verband naar wordt verwezen (Besluiten d.d. 16 mei 1983, d.d. 15 december 1983 nr. O&E 83/726, d.d. 30 maart 1984 nrs. O&E 84/229 en 84/230, d.d. 9 november 1984 nrs. O&E 84/861/862).

De mede hierdoor ontstane of opnieuw gestructureerde directies Natuur-, Milieu- en Faunabeheer, Staatsbosbeheer en de directie Openluchtrecreatie worden daarvan in deze variantuitwerking in samenhang beschreven.

Fusie of coördinatie

Bij de wijziging van de hoofdstructuur van het apparaat van het Ministerie van Landbouw en Visserij in de provincies (zie Besluit d.d. 15 december 1983 nr. O&E 83/726) is overwogen of de diensten van Staatsbosbeheer, directie Beheer Landbouwgronden, directie Natuurbehoud en Openluchtrecreatie en de directie Faunabeheer zouden moeten worden gefuseerd tot een directie Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg in de provincie. De voordelen van één directie, zoals verbetering van de intradepartementale coördinatie en besluitvorming op provinciaal niveau en één aanspreekpunt voor de buitenwereld, zijn ook te vinden in het uiteindelijk gekozen model van een directeur Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg in de provincie en eigen gedeconcentreerde dienstonderdelen/functionarissen per betrokken directie of dienst van het Directoraat-Generaal.

De nadelen van één directie in de zin van langere communicatielijnen tussen de "werkvloer" in de provincie en centraal, mogelijkterwys vervaging van taakstellingen op de onderscheiden beleidsvelden, alsmede gevaar van te sterke verzelfstandiging van de directie in de provincie ten opzichte van het centrale apparaat van het ministerie, worden op deze wijze voorkomen.

Met de fusie van de functies van hoofdingenieur-directeur voor Landinrichting, Grond- en Bosbeheer en inspecteur Natuurbehoud en Openlucht recreatie tot één nieuwe functie van directeur Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg voor de lagere overheden, belangenorganisaties en burgers is het aantal zogenaamde rijksheren op deze beleidsvelden gehalveerd.

Op deze wijze en door hierna te noemen keuzen, is voor een belangrijk deel tegemoet gekomen aan de in het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur gesignaleerde knelpunten ("rijksheren in de regio", 's-Gravenhage, 1984).

Betere afstemming van taken en functioneren

De doublures tussen de hoofddirectie Natuurbehoud en Openlucht recreatie (voormalig ministerie van CRM) en het Staatsbosbeheer zijn onder meer door een herziening van de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de nieuwe directie Natuur-, Milieu- en Faunabeheer en het Staatsbosbeheer geëlimineerd.

De hoofddirectie Natuurbehoud en Openlucht recreatie is gesplitst, waarbij het deel "natuurbehoud" met de directie Faunabeheer is geïntegreerd in de directie Natuur-, Milieu- en Faunabeheer. Het deel "openlucht recreatie" is een zelfstandige directie Openlucht recreatie geworden binnen het Directoraat-Generaal Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg (zie Besluit d.d. 30 maart 1984 nr. O&E 84/229).

Omdat de directies en diensten van het Directoraat-Generaal Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg beschikken over eigen in de provincie werkzame dienstonderdelen/functionarissen, lag een eigen consulentenschap Natuur-, Milieu- en Faunabeheer, waarin op te nemen het consulentenschap Natuurbehoud en de buitendienstambtenaar Faunabeheer, het meest voor de hand. Binnen de uitvoering van het rijksbeleid op het gebied van bos, natuur en milieu kan evenwel het terreinbeheer van staats(LV-)bossen en het terreinbeheer van staats(LV-)natuurterreinen en -reservaten als relatief eigenstandige activiteit worden onderscheiden. Gegeven de overeenkomsten bij het terreinbeheer en tussen bosbeheer en natuurbeheer, wordt door het instellen van een "gemeenschappelijk" dienstonderdeel Terreinbeheer bij het Staatsbosbeheer een betere inzet van de personele en materiële middelen gegarandeerd dan bij continuering van de houtvesterij en het consulentenschap Natuurbehoud met hun "gemengde" bestuurlijke functies en terreinbeheersfuncties.

Ook wordt op deze wijze een intensivering van het natuur- en milieu(hygiënisch)-beleid, respectievelijk bosbouwbeleid ten opzichte van het terreinbeheer nagestreefd. Vanwege de verwevenheid van de bosbouw met de landschapsbouw, is gekozen voor een consulentenschap Bosbouw en Landschapsbouw.

Betere aansluiting consulentschap voor de Openluchtrecreatie op de provincies

Wijzing rayonindeling

De directie Openluchtrecreatie krijgt in iedere provincie een consulent voor de Openluchtrecreatie. Op deze wijze zullen vele operationele problemen die kleven aan het voortzetten van de huidige vijf ressorten, waarbij de consulent met twee of drie provincies van doen heeft, worden vermeden. Op deze wijze wordt er immers voor gezorgd dat de indeling die L&V overwegend voor zijn GRD's hanteert, ook voor deze dienst, die overkwam van het voormalige CRM, geldt. De schaalverkleining zal bovendien gunstiger condities scheppen om te komen tot een betere kwaliteit en doelgerichtheid van het produkt van de directie Openluchtrecreatie in de provincie.

Onderlinge samenwerking

Een optimale benutting van de aanwezige kennis, ervaring en capaciteit binnen het werkverband van het Ministerie van Landbouw en Visserij vereist het geven van advies van de ene gedeconcentreerde rijksdienst aan de andere. Voor het consulentschap voor de Openluchtrecreatie geldt, dat de directies Landinrichtingsdienst in de provincie en het consulentschap Bosbouw en Landschapsbouw, advies geven aan de consulent OR.

Gemeenschappelijke ondersteunende functies

Tot slot van de behandeling van variant 7 wordt gewezen op het voornemen om de gemeenschappelijke ondersteunende functies, waaronder huisvesting van de gedeconcentreerde rijksdiensten van het Directoraat-Generaal Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg, respectievelijk van het ministerie voort te zetten. Dit betekent dat ook het consulentschap voor de Openluchtrecreatie van de gemeenschappelijke voorzieningen gebruik zullen gaan maken voor zover zij dit thans nog niet doen.

Variant 8: Kostenbeheersing en interne efficiency

Met het oog op een optimale kostenbeheersing worden door het Ministerie van Landbouw en Visserij zogenaamde "onderdeelsbudgetten" gegeven. De directie Natuur-, Milieu- en Faunabeheer, respectievelijk de directie Openluchtrecreatie respectievelijk het Staatsbosbeheer zal op deze wijze met ingang van 1-1-1985 12 kostenplaatsen kennen: de centrale directie en de 11 provinciale (waarbij voor Staatsbosbeheer het provinciale budget zal worden onderverdeeld naar consulentschap Bosbouw en Landschapsbouw en dienstonderdeel Terreinbeheer).

Voor het personeels- en het materieelartikel, alsmede jaarlijks toegekende budgetten ten behoeve van het beheer van boswachterijen en natuurreservaten geldt, dat decentraal beslissingen omtrent besteding kunnen worden genomen; ten aanzien van subsidiegelden en dergelijke geldt, dat de consultant de directeur Natuur-, Milieu- en Faunabeheer, respectievelijk Openluchtrecreatie, respectievelijk Staatsbosbeheer adviseert omtrent besteding van de beschikbare gelden. Via automatisering op administratief gebied zal in de komende jaren worden gestreefd naar een betere toegankelijkheid van de informatie decentraal en centraal en betere mogelijkheden van kostenbeheersing.

De bezuinigingsoperaties zullen de personeelsformaties van de consultantschap-pen Bosbouw en Landschapsbouw en dienstonderdelen Terreinbeheer/SBB in de provincies voor de periode 1981 - 1988 met naar verwachting 120 plaatsen doen verminderen, ofwel bijna 10% van de formatie voor 1981. Deze bezuinigingen drukken bijzonder zwaar op de provincies buiten de ISP-PNL-provincies. In de ISP-PNL-provincies zijn 255 extra formatieplaatsen beschikbaar. In de afgelopen jaren is het aantal te beheren ha. bos en vooral CRM-natuur-reservaat belangrijk uitgebreid zonder evenredige uitbreiding van de personeelsformatie en overige voor het terreinbeheer beschikbare kredieten. Zo kan op dit moment slechts de 50 tot 70% van de noodzakelijk geachte activiteiten in het kader van het terreinbeheer van bossen en natuurterreinen, worden uitgevoerd.

Ten aanzien van de consultantschappen Natuur-, Milieu- en Faunabeheer en de consultantschappen voor de Openluchtrecreatie moet bij de reorganisatie worden geconcludeerd, dat er een duidelijke kloof was tussen de beschikbare menskracht en de gewenste menskracht, gegeven de gewenste prestaties. Het gat is voor ongeveer de helft overbrugd door de in het kader van de arbeidstijdverkortening beschikbaar gestelde formatieplaatsen niet naar rato over het Ministerie te verdelen, maar prioriteiten te stellen, waaronder de consultantschappen Natuur-, Milieu- en Faunabeheer, respectievelijk voor de Openluchtrecreatie. Desondanks blijft de formatie circa 20% onder het gewenste niveau met alle nadelige gevolgen van dien voor de gewenste prestaties.

B. Toetsing

Ten aanzien van variant 3 is verwezen naar het decentralisatieplan. Varianten 7 en 8 zijn beschreven voor de directies Natuur-, Milieu- en Fauna-beheer, Staatsbosbeheer en de directie Openluchtrecreatie. Gezien de nauwe verwevenheid van de beleidsterreinen waarop deze directies werken en het feit dat de organisatorische bestuurlijke maatregelen erop gericht in samenhang zijn genomen, is dit een goede aanpak.

CONSULENTSCHAP OPENLUCHTRECREATIE

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Advisering van het departement.
- b. Toezicht op en uitvoering van subsidie/bijdrageregeling.
- c. Voorlichting en educatie.

A.2 Ontheffingen

De openluchtrecreatie is gezien in het kader van het decentralisatieonderzoek. Daarin worden bepaalde taken toegedacht aan gemeenten en provincies. Daarnaast is ook in het regeringsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Geelhoed duidelijk geworden, dat bij de centrale overheid een algemene beleidsverantwoordelijkheid aanwezig moet blijven.

Gelet op het bovenstaande en op de uitkomsten van het departementale reorganisatieonderzoek wordt ontheffing verleend voor varianten 1, 2, 4, 5 en 6.

A.3 Variantuitwerking

Variant 3

Hiervoor wordt verwezen naar de verwijzing naar het decentralisatieplan bij de variantuitwerking van Staatsbosbeheer.

Varianten 7 en 8

Deze zijn beschreven bij de behandeling van Staatsbosbeheer.

B. Toetsing

Bij varianten 3, 7 en 8 gelden dezelfde opmerkingen, zoals gemaakt bij de desbetreffende varianten van Staatsbosbeheer. Specifiek ten aanzien van het Consulentenschap Openluchtrecreatie valt op, dat er sprake is van verdere deconcentratie (vergroting personeelscapaciteit). De reden hiervoor is dat deze dienst is overgekomen van het vroegere CRM en qua indeling is aangepast aan de bij Landbouw geldende systematiek.

DIRECTIE BEHEER LANDBOUWGRONDEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Verwerving, beheer en overdracht van gronden.
- b. Relatienotabeleid.
- c. Advisering ten behoeve van de beleidsvorming van het departement.

A.2 Ontheffingen

De taak van deze dienst is neergelegd in de Wet agrarisch grondverkeer die in het kader van de Commissie-Geelhoed aan een onderzoek is onderworpen. Ook in de toekomstige Wet beheer landbouwgronden zal deze dienst een belangrijke taak krijgen. Deze laatste wet is aangekondigd in het actieprogramma van de regering. Opheffing van de taak hoeft derhalve als variant niet te worden onderzocht.

A.3 Variantuitwerking

Variant 2: Afstoten/uitbesteden

De taxatie en de aankoophandelingen worden verricht door particuliere aankopers. De opdrachten daartoe worden verstrekt door het bureau Beheer Landbouwgronden, een op grond van de Wet agrarisch grondverkeer ingestelde rechtspersoon, die zijn werkzaamheden verricht in opdracht en onder toezicht van de directie Beheer Landbouwgronden. De directeur van deze directie is tevens directeur van het bureau en het personeel van de directie verricht daarvoor tevens werkzaamheden. Op deze manier is zeker gesteld, dat efficiënt wordt gewerkt en dat de communicatielijnen zo kort mogelijk zijn te volgen.

Overwogen is bij de totstandkoming van de Wet agrarisch grondverkeer in hoeverre het inschakelen van aankopers, ook voor het beheer mogelijk is. Daarbij is vastgesteld, dat deze taken een dermate algemeen en bestuurlijk karakter hebben, dat zij niet door particulieren kunnen worden uitgevoerd.

Het beheer van gronden en gebouwen geschiedt namelijk in afwachting van hun definitieve bestemming. Daartoe worden deze gronden op jaarbasis (of gedurende kortere tijden) in gebruik gegeven.

Wanneer deze taak zal worden uitbesteed, zal een brutobesparing worden bereikt van f 1,6 miljoen. Daar staat dan tegenover, dat opdrachten tot het in tijdelijk gebruik geven van het beheer door het bureau Beheer Landbouwgronden zullen moeten worden verstrekt aan rentmeesterkantoren. Het beheer in hun handen wordt alleen goedkoper, indien dat beheer op commerciële basis kan geschieden, dat wil zeggen: indien beslissingen inzake het beheer gebaseerd kunnen worden op louter commerciële overwegingen en overwegingen van rentabiliteit. Dit is echter niet mogelijk. Het tijdelijk beheer wordt gevoerd in het kader van overheidsbeleid, zoals ruilverkavelingsbeleid en wordt vooral bepaald door externe factoren die de overheid vaststelt. Bovendien zijn de kosten, verbonden aan het beheer door rentmeesterkantoren, zeer hoog, zeker als het - zoals hier - gaat om kortlopende gebruiksrechten.

Met betrekking tot het relatienotabeleid kan worden gesteld, dat dit beleidsveld niet voor afstoting of uitbesteding in aanmerking komt vanwege de politieke gevoeligheid die op dit beleidsveld aanwezig is. Dit vergt immers bestuurlijke afstemming en coördinatie.

Variant 3: Overdragen/overlagen aan lagere overheden

Met betrekking tot de hoofdtak verwerving, beheer en overdracht geldt - zoals hierboven reeds vermeld - dat het grondverwervingsbeleid nauw verweven is met het landinrichtingsbeleid, het bufferzonebeleid en het relatienotabeleid. Nationale coördinatie is noodzaak, reden waarom deze taak in de Wet agrarisch grondverkeer in handen is gelegd van het bureau Beheer Landbouwgronden. Hierdoor wordt een landelijk gecoördineerd grondprijzenbeleid gerealiseerd, gericht op beheersing van grondprijzen. Deze centrale coördinatie dient zich tot een relatief laag niveau van uitvoering uit te strekken, omdat een centraal beheerd grondprijzenbeleid een directe toetsing van individuele aankooptransacties vergt.

De uitvoering van het relatienotabeleid wordt in nauwe samenwerking met de provinciale overheden uitgevoerd. De rol van de provinciale overheden wordt in het voorontwerp Wet beheer landbouwgronden nog verder verstrekt. In overeenstemming met het decentralisatieplan is een evenwichtige afstemming van de noodzakelijke centrale coördinatie en een regionale beleidsuitvoering gerealiseerd.

Bij overdracht van taak a aan lagere overheden, zullen de eventueel te bereiken besparingen verre worden overtroffen door de extra coördinatiekosten. Het overgrote gedeelte van de taken geschiedt immers in het kader van rijks-overheidsbeleid.

Over het tijdelijk beheer van deze gronden en gebouwen vindt overleg plaats met de Landinrichtingsdienst en de Landinrichtingscommissies. Deze commissies worden door de provinciale overheden ingesteld. In het decentralisatieplan heeft de regering uitgesproken dat de in de Landinrichtingswet neergelegde taken en bevoegdheden zoveel mogelijk zijn gedecentraliseerd. Daarbij is gebleken, dat het onwenselijk is om het beheer van tijdelijk in gebruik te geven grond in handen van lagere overheden te leggen. Toegezegd is dat bij een evaluatie, die vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden, zal worden bezien in hoeverre er mogelijkheden zijn nog verder te decentraliseren.

Variant 4: Verzelfstandiging/functionele decentralisatie

De uitvoering van een belangrijk deel van de hoofdtaken is in handen gelegd van het bureau Beheer Landbouwgronden. Denkbaar was geweest een scheiding aan te brengen tussen het personeel van de directie Beheer Landbouwgronden en het bureau Beheer Landbouwgronden. Deze weg is niet gekozen, omdat dan een goede coördinatie en afstemming met het nationale beleid een aantal aanvullende voorzieningen zal vergen, waardoor meer personeel zou moeten worden aangetrokken. Bovendien zijn de communicatielijnen bij deze keuze langer, hetgeen een snelle, adequate afstemming moeilijker zal maken. Verder zouden er toezichtskosten en extra reiskosten ontstaan.

Deze variant is dus reeds gerealiseerd, met dien verstande, dat er een personele unie is tussen bureau en directie. Scheiding van personeel betekent meer kosten en een minder efficiënte taakuitoefening.

Variant 5: Medebewind

Ten aanzien van de hoofdtaak verwerving, beheer en overdracht zou gedacht kunnen worden de taken inzake het beheer van in tijdelijk gebruik te geven landbouwgronden en gebouwen in medebewind over te dragen aan de provincies. Dit zou voor het bureau een taakverlichting betekenen. Er zullen dan echter voorzieningen getroffen moeten worden om de afstemming en coördinatie met het landelijk beleid te verzekeren. Daarnaast zal bij de provinciale overheden de noodzakelijke know-how moeten worden opgebouwd en in stand gehouden. De verticale coördinatieproblemen, die het gevolg zijn van de overheveling van de uitvoering van bepaalde taken, zullen een aanmerkelijk minder efficiënte taakuitvoering tot gevolg hebben. Overheveling zal per saldo de taakuitoefening duurder maken en een minder efficiënte werkwijze tot gevolg hebben.

In het kader van de Landinrichtingswet, Wet agrarisch grondverkeer en het voorontwerp Wet beheer landbouwgronden worden lagere overheden reeds in belangrijke mate ingeschakeld bij de uitvoering van het rijksbeleid.

Bij de totstandkoming van die wetten is een belangrijk punt van overweging geweest in hoeverre de lagere overheden zouden kunnen worden betrokken bij deze uitvoering. Vanwege de doelmatigheid en bestuurlijk-politieke overwegingen is voor de in deze wetten neergelegde bevoegdhedenafbakening gekozen. Inschakeling op breder terrein wordt thans niet mogelijk geacht.

Variant 6: Concentratie

Er wordt gewerkt aan de introductie van een automatiseringssysteem voor het beheer van landbouwgronden. Dit systeem wordt in de eerste plaats benut voor de verwerving en het beheer van gronden en gebouwen. Op middellange termijn zullen ook de beheersovereenkomsten daarin worden opgenomen. Op deze wijze wordt er in de huidige taakuitoefening met kracht naar gestreefd de noodzaak van centrale coördinatie en afstemming van het beleid onder meer via de automatisering, te realiseren. Daardoor zal het in de toekomst wellicht mogelijk zijn in meerdere mate dan nu het geval is, de afhandeling van aankoop- en pachtovereenkomsten vanuit een centraal punt rechtstreeks met cliënten af te handelen. De mogelijkheden daartoe worden begrensd, doordat in de uitvoering een intensief contact met individuele belanghebbenden noodzakelijk zal blijven.

Op dit moment is niet kwantitatief aan te geven welke besparingen bovenbedeelde automatisering met zich zal brengen. Verwacht wordt echter, dat zij voornamelijk tot een meer gestroomlijnde werkwijze zal leiden.

Variant 7: Functioneren in de omgeving

Het hoofd Beheer Landbouwgronden in de provincie werkt nauw samen met een aantal andere gedeconcentreerde diensten van het Ministerie van Landbouw en Visserij, te weten: de Landinrichtingsdienst, directie Natuur-, Milieu- en Faunabeheer, Staatsbosbeheer en de directie Openlucht recreatie. Deze samenwerking is noodzakelijk, omdat de directie Beheer Landbouwgronden ten behoeve van deze directies grondaankopen verricht en het tijdelijk beheer voert in afwachting van de definitieve bestemming van deze gronden.

Naar de gedeconcentreerde diensten is thans een uitvoerig reorganisatie-onderzoek gaande. De gedeconcentreerde dienst van de directie Beheer Landbouwgronden is bij deze reorganisatie intact gelaten. De directie verricht immers ondersteunende diensten en het takenpakket is duidelijk afgrensbaar ten opzichte van de aangrenzende beleidsvelden.

Zo ligt samenvoeging van de gedeconcentreerde diensten van de directie Beheer Landbouwgronden en die van de Landinrichtingsdienst, omdat de aan- en verkoop en het beheer van gronden zich niet beperkt tot gronden, gelegen in de landinrichtingsgebieden, niet voor de hand. Denkbaar is de taken ten behoeve van landinrichtingsprojecten over te hevelen naar de Landinrichtingsdienst. Hierdoor zal echter de thans bereikte situatie, waarbij één dienst ten behoeve van meerdere doeleinden deze werkzaamheden verricht, worden afgebroken.

Een andere denkbare variant is het samengaan met andere gedeconcentreerde diensten, die in het landelijk gebied grondaankopen en beheershandelingen verrichten. Gedacht zou kunnen worden aan de Directie der Domeinen. De Directie Beheer Landbouwgronden is reeds de coördinerende instantie voor landbouw en visserij en voor zover het bufferzones en randstadgroenstructuur betreft voor het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Uitwerking van deze variant is echter hier niet aan de orde, omdat het niet de gedeconcentreerde diensten betreft, maar de centrale diensten zelf.

Voorts kan in dit verband gewezen worden op de activiteiten van de voorlopige Raad voor Vastgoedinformatie (RAVI). De Raad is gestart met een programma dat erop gericht is bij de informatieverzameling, -verwerving en -verstrekking op het gebied van vastgoed tot een grotere efficiency en hogere kwaliteit te komen.

De Raad zal eveneens omtrent de samenwerking tussen het kadaster en andere instellingen of diensten adviseren. De resultaten van deze onderzoeken zullen mogelijk kunnen bijdragen tot een efficiëntere werkwijze en samenwerking met andere diensten.

Binnen het Ministerie van Landbouw en Visserij vervult de directie Beheer Landbouwgronden ondersteunende diensten voor andere directies. De taakafbakening is zo gerealiseerd, dat van een optimale werkwijze mag worden gesproken. In hoeverre één grondaankoopinstantie voor de gehele rijksoverheid voor het landelijk gebied wenselijk is, is niet nader uitgewerkt, omdat zulks primair de taakverdeling van de centrale diensten betreft.

Variant 8: Het interne functioneren van de gedeconcentreerde rijksdienst

Vanaf het begin (1976) is er een grote spanning geweest tussen de omvang van de werkzaamheden en de beschikbare menskracht van de directie. De werkzaamheden hebben zich in de loop der jaren sterk uitgebreid. Anderzijds staat de formatie van deze dienst door de diverse bezuinigingsoperaties van de laatste jaren, waaronder de 2%-operatie, onder grote druk.

Door sterke automatisering zou de afhandeling van aankoop- en beheershandelingen vanuit de centrale dienst kunnen worden verricht. Ook zou de verwerking van beheersovereenkomsten kunnen worden geautomatiseerd. Op dit moment wordt hieraan gewerkt. Dit leidt tot efficiency-verbetering en bij de gedeconcentreerde diensten tot enige taakverlichting. Daar staat tegenover dat de taak van de centrale dienst, vanwege het aan zich trekken van bedoelde werkzaamheden, zal worden verzwaard. Per saldo zal hierdoor geen besparing plaatsvinden.

B. Toetsing

Varianten 2, 3 en 5 zijn goed uitgewerkt.

De varianten 4, 6, 7 en 8 zijn voldoende uitgewerkt. Ze bevatten ook suggesties die zouden kunnen leiden tot besparing. In de variantuitwerking is echter geen scenario opgenomen dat concreet tot een 20%-besparing zou kunnen leiden.

NATUUR-, MILIEU- EN FAUNABEHEER

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Voorlichting over en afsluiting van onderhoudsovereenkomsten.
- b. Adviseren over en uitvoeren van de Natuurschoonwet, de Natuurbeschermingswet, de Vogelwet en de Jachtwet.

A.2 Ontheffingen

Dit beleidsveld is nog onderwerp van bespreking geweest tijdens de laatste kabinetsformatie. De overgang van de beleidsverantwoordelijkheid naar het Ministerie van Landbouw en Visserij heeft bevestigd dat hiermede een taak voor de centrale overheid ligt.

Daarnaast is het natuur- en landschapsbehoud in het kader van de decentralisatie aan een uitgebreid onderzoek onderworpen geweest. Duidelijk is geworden, dat vanwege het nationale en internationale belang van dit beleidsonderdeel een taak voor de centrale overheid blijft bestaan, naast een voorgenomen gedeeltelijk decentralisatie ten aanzien van de aanwijzing van natuurgebieden, het vergunningen- en ontheffingenbeleid en het beheer van natuurmonumenten.

Gelet op het bovenstaande en het departementale reorganisatieonderzoek is ontheffing verleend voor de varianten 1, 2, 4, 5 en 6.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 48)

Voor de uitwerking van de varianten 3, 7 en 8 wordt verwezen naar de beschrijving daarvan bij Staatsbosbeheer (nr. 45).

B. Toetsing

Ook voor de toetsing wordt verwezen naar hetgeen ten aanzien van dat punt is opgemerkt bij Staatsbosbeheer.

ALGEMENE INSPECTIEDIENST (AID)

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Toezicht.
- b. Controle.
- c. Opsporing.

A.2 Ontheffingen

- 1. Opheffen of aanpassen (variant 1) komt niet in aanmerking. Alle taken zijn relevant.
- 2. Ontheffing is verleend voor het uitwerken van het afstoten en/of uitbesteden van taken (variant 2). Voor zover dit voor bepaalde taken wel mogelijk is, wordt dit behandeld in variant 4.
- 3. De varianten waarbij sprake is van decentralisatie en/of medebewind (3 en 5) vallen buiten beschouwing door het specifieke karakter van de taken, die gebaseerd zijn op de internationale en nationale wetgeving.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage nr. 49)

Variant 4: Opdragen van controletaken aan het georganiseerde bedrijfsleven

Van de hoofdtaken toezicht, controle en opsporing is alleen de mogelijkheid onderzocht controle over te dragen aan het georganiseerde bedrijfsleven. Het daarvoor noodzakelijke toezicht ligt dan ook automatisch bij dat bedrijfsleven, terwijl van overheidszijde echter ook een zekere mate van toezicht aanwezig zal moeten blijven in de vorm van toetsing.

Opsporing dient een overheidstaak te blijven.

Controletaken toekennen aan het georganiseerde bedrijfsleven is in feite alleen dan mogelijk, indien het maatschappelijke belang en het belang van dat bedrijfsleven nagenoeg overeenkomen en de gestelde regels door het bedrijfsleven gedragen worden. Daarbij dient de groep bedrijfsgenoten, voor wie de regelgeving bedoeld is, eveneens dezelfde belangen te hebben.

Op het gebied van de landbouwkwaliteitswetgeving blijkt deze situatie te bestaan en is de overdracht van controletaken reeds in hoge mate geschied. Op andere gebieden liggen uitsluitend in de PBO-regelgeving nog mogelijkheden. Deze zijn echter beperkt en sterk afhankelijk van de bereidheid van het bedrijfsleven in dezen.

Samenvattend lijkt op basis van de rapportage een zeer beperkte taakoverdracht naar het georganiseerd bedrijfsleven mogelijk. Dit ligt dan in een nog verdere doorvoering op het gebied van de kwaliteitswetgeving en de PBO-regelgeving.

Variant 6: Concentratie

Concentratie van de AID tot één hoofdstandplaats wordt mogelijk geacht. Er valt daarbij een, kleine, besparing te bereiken op de overhead. Het is overigens duidelijk dat AID-medewerkers ter plaatse hun werk moeten doen en bij voorkeur in de regio van hun werkzaamheden woonachtig zijn.

Tegen concentratie zijn drie bezwaren aan te voeren:

- a. Medewerkers moeten kunnen terugvallen op de administratieve ondersteuning. Vaak ook persoonlijk. Reiskosten, maar vooral verlies aan arbeidsuren zullen zwaar opwegen tegen een kleine besparing op de overhead.
- b. In het kader van het spreidingsbeleid is het hoofdkantoor van de AID in Zuid-Limburg gevestigd. Dit betekent bij concentratie een grotere toename van urenverlies bij reizen.
- c. Afgezien van de vorige punten, zou een verhuizing van de drie districtskantoren en eventueel die van het hoofdkantoor een kostenpost opleveren, die vele malen groter is dan te bereiken besparingen.

Variant 7: Taakverdeling/samenwerking

Na een inventarisatie in de onderzoeksgroep is de mogelijkheid tot samenwerking onderzocht met de keuringsdiensten van waren, de Economische Controledienst en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Hierbij blijkt de samenwerking met de Keuringsdienst van Waren, ook wanneer deze over enige tijd als gedeconcentreerde rijksdienst gaat opereren, niet goed mogelijk door het grote verschil in arbeidsterrein en het soort produkten. Populair gezegd: de AID controleert tot vóór de winkeldeur, de KvW daar achter. De AID controleert een relatief smal gebied, de landbouw, veeteelt en visserij vanaf de bron tot aan de winkel, de KvW een breed spectrum bij levering aan de klant. Bij de uitwerking van deze variant is overigens gebleken dat wel degelijk een besparing is te bereiken, door de taakscheiding en werkafspraken tussen AID en KvW te verbeteren.

Ten aanzien van de Economische Controledienst en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst zijn er zo weinig raakvlakken, dat verdere uitwerking zinloos is.

De mogelijkheid om ondersteunende diensten samen met andere instanties te delen, is onderzocht. Gezamenlijke huisvesting met andere is in één district reeds geschied. Het hoofdkantoor doet dit binnenkort. Voor verdere samengang wordt door de AID als bezwaar aangevoerd, dat de hoofdmoot van het werk, de processen-verbaal, niet onder ogen van derden mogen komen.

Variant 8: Interne doelmatigheid

Reeds bij vorige bezuinigingen is de interne doelmatigheid verbeterd door een aantal maatregelen. Verdergaande bezuiniging is wel mogelijk, maar betekent een evenredige vermindering van het aantal controles. Dit wordt irreëel geacht. Hier dient tegen afgezet te worden, dat de wetgeving op het gebied van de landbouw een opmerkelijke groei vertoont die waarschijnlijk de komende jaren niet zal afnemen (met name EG).

Tijdens het onderzoek bleek evenwel, dat door invoering van het profijt-beginsel de inkomsten van de AID kunnen toenemen. Hierbij valt met name te denken aan doorberekening van kosten bij het afgeven van certificaten en het doorberekenen van taken ten behoeve van derden, met name de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisaties.

B. Toetsing

Variant 4, de verzelfstandiging en de functionele decentralisatie, is slechts gedeeltelijk uitgewerkt. De overweging daarbij dat de meeste opsporingstaken in handen van de rijksoverheid dienen te blijven, wordt echter door de werkgroep gedeeld. Voor variant 7, handelend over de externe doelmatigheid, geldt dezelfde argumentatie.

De varianten 6 en 8 zijn goed uitgewerkt.

In variant 4 heeft het huidige wetgevingskader een sterke rol gespeeld. De overige argumenten zijn echter voldoende aan bod gekomen. Het is, zeker in het kader van de EG-wetgeving, waarschijnlijk onmogelijk tot een belangrijke overdracht te komen. Dit geldt in mindere mate voor de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie. Veel van de eigen (PBO-)regelingen zullen ook vanuit de PBO kunnen worden gecontroleerd. Dit gebeurt al voor een gedeelte.

De varianten "concentratie" en "externe doelmatigheid" geven geen aanleiding tot opmerkingen.

De uitwerking van variant 8 valt te onderschrijven, met name op het punt van het profijtbeginsel. Hoewel verbetering van de interne doelmatigheid, althans in theorie, altijd wel mogelijk is, dient een organisatie steeds over tenminste een minimum aan flexibiliteit te beschikken.

Wijziging van de constructie waarin de AID opereert, is niet zinvol. Hoewel een besparing van 20% niet realiseerbaar lijkt en onderzoek door de AID geen concrete resultaten oplevert, mag toch verwacht worden dat een zekere besparing mogelijk is. Dit betreft:

1. Betere samenwerking en taakscheiding met de keuringsdiensten van waren.
2. Toepassing van het profijtbeginsel bij het afgeven van certificaten.
3. Toepassing van het profijtbeginsel in de PBO-wetgeving.
4. Efficiency-verbetering van de AID door invoering van toegepast wetenschappelijke controlemethodieken en automatisering.

In het onderzoek is het volgende aan de orde geweest:

Ondanks inspanningen in het kader van de deregulering blijft de stroom nieuwe wet- en regelgeving gestaag voortgaan. Waar aan de ene kant iets afgaat, komt aan de andere kant het veelvoudige erbij, hetgeen alle gedachte besparingen en bezuinigingen tot een illusie maakt.

De bezorgdheid ligt daarin, dat mogelijkheden tot bezuinigingen achterhaald zijn vóór ze kunnen worden ingevoerd. De overtuiging bestaat dat dit niet alleen voor de AID geldt, maar voor tenminste alle inspectiediensten.

AKKERBOUW EN TUINBOUW, VEEHOUDERIJ EN ZUIVEL

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Het verklaren van het beleid ten behoeve van land- en tuinbouw en de vertaling daarvan naar de individuele bedrijfssituatie van de agrariërs.
- b. De verbetering van de kwaliteit van het agrarisch ondernemerschap, waardoor de agrariërs meer mogelijkheden krijgen de in hun situatie beste besluiten te nemen.
- c. Het leveren van een bijdrage aan de oplossing van bedrijfsstructurele vraagstukken.
- d. Het bevorderen van de doorstroming van de resultaten van landbouwkundig onderzoek naar de agrarische praktijk.

A.2 Ontheffingen

De uitgaven land- en tuinbouw zijn uitgebreid doorgelicht in de tweede ronde van de heroverweging (deelrapport nr. 44). Uitgaande van de doelstellingen en instrumenten is na onderzoek van alle mogelijke varianten een viertal varianten uitgewerkt, die tot aanzienlijke besparingen hebben geleid. In het verlengde hiervan vindt thans een ingrijpende reorganisatie plaats, waarbij ten aanzien van de regionale consultantschappen onder de directies Akker- en Tuinbouw en Veehouderij en Zuivel wordt gestreefd naar een takgerichte indeling per provincie.

Gelet op de eerdere heroverwegingsoperatie ten aanzien van deze diensten, met name ten aanzien van de taken van de gedeconcentreerde onderdelen van deze diensten, is ontheffing verleend van de varianten 1, 2, 3, 5 en 6.

Voor de variant 4 is als nadere motivering gegeven:

- de sterke verwevenheid met het landbouwbeleid
- het preventieve karakter
- de rol van de voorlichting bij beleidsimplementatie.

Op grond hiervan is ook voor deze variant ontheffing verleend.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlagen 50 en 51)

1. De gedeconcentreerde rijksdienst in zijn omgeving (variant 7).
Deze variant wordt uitgewerkt in het kader van de omvangrijke reorganisatie bij het Departement van Landbouw en Visserij. Hierbij wordt gesteld, dat de uitwerking van deze variant voor zowel Akker- en Tuinbouw, als voor Veehouderij en Zuivel in het kader van de departementale reorganisatie is geschied. Hierbij worden de rayonindelingen aangepast aan de taksgewijze indeling van het land- en tuinbouwbedrijfsleven en de provinciegrenzen en het merendeel van de consulentschappen gevestigd in de zogenaamde landbouwcentra, naast andere diensten van landbouw. Verwezen wordt verder naar de bijgevoegde beleidsvoornemens.
2. Het intern functioneren van de GRD (variant 8).
In de uitwerking van dit onderwerp wordt gesteld, dat door de recente wijziging van het provinciale apparaat het onmogelijk is om adequate gegevens te verstrekken omtrent personele, financiële en materiële aspecten. Verwezen wordt verder naar de bijgevoegde beleidsvoornemens. Wanneer maatregelen zouden moeten worden genomen die tot een besparing van 20% zouden leiden, zou dit leiden tot een onaanvaardbare vermindering van de output tot een vergelijkbaar percentage.

B. Toetsing

Variant 7 is voldoende uitgewerkt.

Bij variant 8 is niet aangegeven wat de kosten en opbrengsten van de GRD zijn en hoe op deze kosten bespaard zou kunnen worden; verder is ten aanzien van het intern functioneren geen indicatie gevonden dat concrete maatregelen worden overwogen om tot besparing te komen. Er is echter door de maatregelen, aangeduid bij variant 7, een belangrijke besparing bereikt. Wat de opbrengsten betreft, is er het probleem dat deze niet meetbaar zijn.

De hier behandelde consulentschappen vervullen een belangrijke functie in de verschillende bedrijfstakken. Niet alleen voor de individuele ondernemer, maar ook voor de ondernemers als belangengroep, met name ten aanzien van de internationale concurrentieverhoudingen en de ontwikkelingen en innovaties in de bedrijfstak. Er is geen sprake van een kostenvergoeding.

Weerwoord van L&V

Gelet op het karakter van dit beleidsinstrument zou het vragen van een kostenvergoeding niet juist zijn. Immers, het gaat om voorlichting ten dienste van het overheidsbeleid. Bovendien is dit vraagstuk al aan de orde geweest in de tweede ronde heroverweging, zodat een herhaling van die discussie niet erg zinvol moet worden geacht.

DIRECTIE VAN DE VISSERIJEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Voorlichting belanghebbenden.
- b. Informatie voor het overheidsbeleid (binnen visserij en uitgifte vis-rechten).

A.2 Ontheffingen

Er zijn geen ontheffingen verleend.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 52)

De gedeconcentreerde dienst van de Directie van de Visserijen wordt in het kader van de thans plaatsvindende reorganisatie binnen het Ministerie van Landbouw en Visserij onderzocht. De besluitvorming inzake de Buitendienst van de afdeling Voorlichting van de hoofdafdeling Sportvisserij en Beroepsvisserij is thans zo ver gevorderd, dat vaststaat dat deze Buitendienst wordt opgeheven en de door deze dienst vervulde taken worden ondergebracht bij de consulenten openluchtrecreatie, ressorterend onder de Directie Openluchtrecreatie. De concrete uitwerking van dit reorganisatiebesluit zal, naar mag worden verwacht, in januari a.s. worden bekend gemaakt. Door deze reorganisatie vindt een betere afstemming plaats met het beleidsterrein van de Openluchtrecreatie.

Vanwege de opheffing van de gedeconcentreerde rijksdienst als zelfstandige dienst is het thans, zo stelt &LV, zinloos geworden deze dienst nog verder als zelfstandige gedeconcentreerde rijksdienst in deze heroverwegingsoperatie te behandelen.

B. Toetsing

In de brief van 14 september 1984 ging L&V er nog vavuit, dat alle varianten zouden worden uitgewerkt. Nu er besluitvorming is over opheffing van de dienst, onderschrijft de werkgroep dat het niet zinvol is alsnog varianten uit te werken.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK ')

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Nr. 53. Loontechnische Dienst

Geen opmerkingen.

Nr. 54. Arbeidsinspectie

De DG Arbeid en de voorzitter van de werkgroep zijn overeengekomen dat, gelet op het vergevorderde stadium waarin - los van dit heroverwegingsonderzoek gestart - het project Ontwikkeling Arbeidsinspectie zich thans bevindt, eerst begin 1985 een goed onderbouwde uitwerking van de varianten 4, 5, 7 en 8 inclusief de -20%-variant ter hand kan worden genomen.

Er dient naar gestreefd te worden de activiteiten zo spoedig mogelijk te starten, opdat de resultaten kunnen worden meegenomen in de politieke toetsing van de aanbevelingen ter zake van de heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten.

Nr. 55. Dienst van het Stoomwezen

De DG Arbeid en de voorzitter van de werkgroep zijn overeengekomen dat, gelet op het vergevorderd stadium waarin - onafhankelijk van dit heroverwegingsonderzoek gestart - het project Ontwikkeling Stoomwezen zich thans bevindt, eerst begin 1985 een goed onderbouwde uitwerking van de varianten 2, 4, 5, 7 en 8 inclusief de -20%-variant ter hand kan worden genomen.

Er dient naar gestreefd te worden de activiteiten zo spoedig mogelijk te starten, opdat de resultaten kunnen worden meegenomen in de politieke toetsing van de aanbevelingen ter zake van de heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten.

Nr. 56. Rijksconsulentschap Sociale Zekerheid

Behalve voor de formatie, heeft de integratie WW en WWV vanzelfsprekend ook gevolgen voor de organisatiestructuur; het voornemen van SoZaWe hier in het kader van een structureel plan van aanpak (inzake toekomstige taken en taakbelasting van de consulentschappen) aandacht te besteden, verdient ondersteuning.

') Over één van deze punten (zie nr. 57) is geen overeenstemming bereikt.

Nr. 57. Arbeidsvoorziening

Geen overeenstemming is bereikt over de volgende aanbeveling:

Bij de uitwerking van de tripartite structuur zijn twee mogelijke aspecten onvoldoende zichtbaar gemaakt, namelijk enerzijds een model waarin de verantwoordelijkheid van de uitvoering primair bij de sociale partners wordt gelegd, en anderzijds een model waarin een primaire verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de overheid op alle niveaus.

SoZaWe wordt uitgenodigd deze aspecten alsnog uit te werken.

LOONTECHNISCHE DIENST

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Toezicht en opsporing.
Het houden van toezicht op de juiste naleving van bepalingen en de opsporing van strafbare feiten.
- b. Begeleidende onderzoeken en advisering.
Het inwinnen van informatie over en het toezien op de naleving van wetten en wettelijke regelingen zonder strafbepalingen, alsmede ten aanzien van beloningsmethodieken/functiewaardering en advisering daartoe van bedrijven/instellingen en de overheid.
- c. Andere werkzaamheden.
Het verstrekken van informatie aan overheid, bedrijven/instellingen, organisaties van werkgevers/werknemers, over de toepassing van wetten en wettelijke regelingen op het gebied van de lonen, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen in ruime zin. Het optreden als deskundige in civiele procedures en beroepszaken.

Het gaat hierbij om de volgende wetten:

- Wet loonvorming.
- Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.
- Wet ter beschikkingstelling buitenlandse arbeidskrachten.
- Wet arbeid buitenlandse werknemers.
- Wet autovervoer goederen.
- Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen.
- Wet gelijk loon voor vrouwen en mannen.

A.2 Ontheffing

Op basis van een goed beargumenteerde aanvraag werd ontheffing verleend voor de varianten 1 tot en met 6.

Samenvattend

De primaire taak van de LTD in het kader van de sociaal-economische verantwoordelijkheden van de regering (in het bijzonder geregeld in de Wet op de loonvorming), sluit uitwerking van de varianten 1 (opheffing/aanpassing), 2 (afstoten/uitbesteden) en 5 (medebewind) uit.

Gelet op de enorme coördinatieproblemen die variant 3 zal opleveren en de kosten die dit met zich meebrengt, is van uitwerking van deze variant afgezien.

De taken van de LTD zijn beleidsgevoelig en nauw verbonden met het overheidsbeleid en het overheidsgezag; verzelfstandiging/functionele decentralisatie (variant 4) ligt daarom niet voor de hand.

In verband met de coördinatie van de veldonderzoeken en de wenselijkheid informerende, signalerende en consulterende functies dicht bij de doelgroepen uit te voeren, wordt de centralisatievariant niet zinvol geacht.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 53)

Variant 7: Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

De LTD kent een rayonindeling voor de 5 gewesten. De grenzen van deze gewesten lopen parallel met de provinciegrenzen. In de gewestelijke rayons zijn ook de volgende gedeconcentreerde rijksdiensten op hun specifieke terrein werkzaam, te weten de arbeidsinspecties en de GAB's binnen SZW; de FIOD binnen Financiën en de ECD ressorterend onder Economische Zaken.

Overigens kennen de GAB's de FIOD en de ECD een andere rayonindeling dan de LTD. Met de GAB's is sprake van een werkrelatie in het kader van een deeltaak van de LTD, namelijk de afhandeling van de van werkgevers binnenkomende verzoeken tot ontheffing minimumloon voor hun gehandicapte werknemers.

In deze zogenaamde artikel 13 WLM-kwesties is er functioneel overleg tussen het desbetreffende gewest van de LTD en het desbetreffende GAB.

Daarnaast vindt er in het kader van de deeltaak van de LTD op het terrein van de fraudebestrijding functionele afstemming plaats met de FIOD.

Waar mogelijk, wordt gezamenlijk met andere overheidsorganisaties gebruik gemaakt van dezelfde ondersteunende functies. Dit speelt bijvoorbeeld op het terrein van gezamenlijke huisvesting. Bovendien is er op het financiële en personele vlak binnen SZW sprake van een gemeenschappelijk gebruik van deze diensten. Voor het overige zijn er nauwelijks of geen mogelijkheden tot het gezamenlijk benutten van ondersteunende functies, samen met andere overheidsorganisaties.

Variant 8: Het intern functioneren van de GRD

Ruim 83% van de totale kosten betreft loonkosten.

Het wordt onmogelijk geacht 20% te besparen zonder taken af te stoten.

B. Toetsing

De varianten 7 en 8 zijn voldoende uitgewerkt. Met de argumentatie om af te zien van de uitwerking van de -20%-variant wordt, gezien het grote aandeel van de loonkosten, akkoord gegaan.

ARBEIDSINSPECTIE

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Toezicht op naleving van wettelijke bepalingen (Aebo-wet, Arbeidswet, Stuwadoorswet, Huisarbeidswet, Wet gevaarlijke stoffen, Bestrijdingsmiddelenwet, Wet op gevaarlijke werktuigen, Wet wekelijkse rustdag toonkunstenaars, Rijttijdenwet(-besluit) en de Kernenergiewet).
- b. Het departement op de hoogte stellen van de arbeidsomstandigheden.
- c. Meewerken aan de uitvoering van de wetten.
- d. Op basis van evaluatie van de uitvoering adviseren ten gevolge van de beleidsontwikkeling.

B. Toetsing

De DG Arbeid en de voorzitter van de werkgroep zijn overeengekomen dat, gelet op het vergevorderde stadium waarin - los van dit heroverwegingsonderzoek gestart - het project Ontwikkeling Arbeidsinspectie zich thans bevindt, eerst begin 1985 een goed onderbouwde uitwerking van de varianten 4, 5, 7 en 8 inclusief de -20%-variant ter hand kan worden genomen.

Er dient naar gestreefd te worden de activiteiten zo spoedig mogelijk te starten, opdat de resultaten kunnen worden meegenomen in de politieke toetsing van de aanbevelingen ter zake van de heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten.

DIENST VOOR HET STOOMWEZEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Wet- en regelgeving.
Het voorbereiden van wetten, regels en vergunningen met betrekking tot velerlei toestellen onder druk en/of met gevaarlijke inhoud.
- b. Keuringen en beoordelingen op basis van de Stoomwet c.q. het Stoombesluit en andere wetten; het verrichten van keuringen op verzoek.
- c. Het uitoefenen van toezicht op stoom- en damptoeestellen, drukhouders en pijpleidingen.

B. Toetsing

De DG Arbeid en de voorzitter van de werkgroep zijn overeengekomen dat, gelet op het vergevorderd stadium waarin - onafhankelijk van dit heroverwegingsonderzoek gestart - het project Ontwikkeling Stoomwezen zich thans bevindt, eerst begin 1985 een goed onderbouwde uitwerking van de varianten 2, 4, 5, 7 en 8 inclusief de -20%-variant ter hand kan worden genomen.

Er dient naar gestreefd te worden de activiteiten zo spoedig mogelijk te starten, opdat de resultaten kunnen worden meegenomen in de politieke toetsing van de aanbevelingen ter zake van de heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten.

RIJKSCONSULENTSCHAP SOCIALE ZEKERHEID

A. Beschrijving van de variantontwikkelingA.1 Hoofdtaken

De consulentenschappen - per provincie georganiseerd - vormen een schakel tussen de sectoren waar de beleidsbepaling plaatsvindt en de uitvoeringsorganisatie, waar het de complementaire sociale voorzieningen en de bijstand betreft.

De desbetreffende wetten zijn de Algemene Bijstandswet (ABW), de Wet werkloosheidsvoorziening (WWV) en de Wet sociale werkvoorziening (WSW). Daarnaast houdt de buitendienst toezicht op een ministeriële regeling, de Beeldende Kunstenaarsregeling (BKR), die eveneens door de gemeenten wordt uitgevoerd. Voor de uitvoering van de WSW werken gemeenten veelal samen, door middel van de Wet gemeenschappelijke regelingen, in zogenaamde werkvoorzieningsschappen.

De beleidsbepaling berust vanwege eisen van rechtszekerheid en gelijke behandeling, eigen aan sociale-zekerheidswetgeving, bij minister en parlement.

De taken die de buitendienst binnen de schakelfunctie verricht, liggen op het vlak van:

- a. Overdracht van beleid en externe coördinatie in de uitvoering van sociale-zekerheidsregelingen en andere overheidsregelingen en voorzieningen.
- b. Toezicht op en bewaking van de uitvoering van een aantal sociale-zekerheidsregelingen (toetsingsfunctie).
- c. Signalering van ontwikkelingen en problemen uit de uitvoeringspraktijk ten behoeve van het beleid.

A.2 Ontheffingen

Gelet op de relevantie van de taken, komt opheffing/aanpassing niet in aanmerking (variant 1).

Afstoten/uitbesteden en verzelfstandiging (varianten 2 en 4) komen evenmin in aanmerking, omdat het toezicht op een beleidstaak betreft, die in medebewind aan gemeenten is toebedeeld.

Afzondering van een taak is bovendien niet mogelijk.

Controle is, gelet op de in het geding zijnde middelen (f 21 mld) een rijkszaak; dus de varianten 3 en 5 zijn wat de overdracht van taken betreft niet van toepassing. Voor deze gevallen is ontheffing verleend.

De variantuitwerking diende zich te richten op:

- variant 3 (subvariant): Vermindering van toezicht op uitvoering WSW
- variant 6: Centralisatie van de toezichthoudende functie

en de varianten 7 en 8.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 56)

Variant 3: Vermindering van toezicht op uitvoering WSW

Na een uitgebreide beschrijving van de status quo en recente ontwikkelingen, wordt vermindering van het toezicht en in het bijzonder toestemming, advies en repressief toezicht behandeld.

Geconcludeerd wordt dat het mogelijk is langs twee wegen het toezicht zodanig te verminderen, dat aan de verantwoordelijkheden van gemeenten voor de uitvoering van de WSW beter recht wordt gedaan zonder verwaarlozing van eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en kostenbeheersing:

- a. Het preventieve toezicht in de vorm van het verlenen van toestemming vooraf door de rijksconsulent kan afgeschaft worden.
- b. Het preventieve toezicht in de vorm van advisering over bepaalde uitgaven kan beperkt worden tot die beslissingen, die een nader te bepalen criterium te boven gaan. De advisering wordt dan beperkt tot hoofdlijnen.

Het repressieve toezicht leent zich niet voor wijziging.

Variant 6: Centralisatie van de toezichthoudende functie

Ook hier een heldere uiteenzetting van de huidige praktijk, een beschrijving van het eindresultaat, gevolgen, mogelijke aanpassingen ter mitigering van negatieve effecten en besparingen.

Naar verwachting zal centralisatie van het toezicht kostenverhogend werken, ook wanneer de overgangskosten buiten beschouwing blijven. De huisvestingskosten zullen naar verwachting toenemen. Verder zal een aanzienlijke stijging van reiskosten optreden.

Indien centralisatie gepaard zou gaan met inkrimping van de formatie, zou dat tot een vermindering van personeelskosten leiden. Het toezicht zou dan echter een veel globaler, dus extensiever, karakter gaan dragen, hetgeen de "opbrengst" van het toezicht aanmerkelijk zal doen verminderen.

Afwegend wordt geconcludeerd dat de nadelen van centralisatie van het toezicht de mogelijke voordelen ruimschoots overtreffen.
Voor een doeltreffender toezicht is aanwezigheid ter plaatse noodzakelijk. De huidige allocatie van de toezichthoudende functionarissen in de regio is daarop afgestemd.

In de bestaande opzet is sprake van een doelmatige wisselwerking tussen beleidsoverdracht en de toezichthoudende functie onderling, alsmede tussen de centrale beleidsverantwoordelijkheid enerzijds en de gedecentraliseerde uitvoering anderzijds. Het ontkoppelen van preventief toezicht (BO) en repressief toezicht (BT) zou op zichzelf reeds de beleidseffectiviteit verminderen.

Variant 7: Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

Onderzocht is in hoeverre de rijksconsulentschappen doelmatiger zouden kunnen functioneren, wanneer veranderingen in de externe organisatie (gebiedsindeling, aanpassing volgens de nieuwe WGR) en in de coördinatie met andere diensten zouden worden doorgevoerd.

Geconcludeerd wordt dat:

- communicatie en coördinatie met de "omgeving" voldoende zijn
- mogelijkerwijs kostenvoordelen zijn te behalen door gezamenlijke huisvesting.

Variant 8: Het intern functioneren van de GRD

Bij deze variant wordt ingegaan op instrumenten tot kostenbeheersing, de gevolgen van de automatisering bij de gemeenten en op de resultaten van een onderzoek (1982) naar het functioneren van het toezicht op de uitvoering van de bijstandsverlening.

Geconcludeerd wordt dat de interne organisatie van de rijksconsulentschappen de laatste jaren aan een reorganisatieproces is onderworpen, dat eerst over enkele jaren afgerond zal zijn. Kern van deze reorganisatie is een uit het fusieproces voortvloeiende verdichting van de organisatie die gepaard gaat met een aanzienlijke vermindering van het aantal arbeidsplaatsen. In personeelsformatie gerekend, vindt in de jaren 1983, 1984 en 1985 een afslankingsproces plaats in de orde van grootte van 15%.

Een verdergaande vermindering van de personele capaciteit is niet verantwoord. Er zouden negatieve consequenties voor de beheersing van het uitvoeringsproces kunnen optreden, terwijl tevens onvoldoende alert gereageerd zou kunnen worden op actuele ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk. De rijksbegroting zou met onnodige en dus ongewenste uitgavenstijgingen belast worden. Ter adstructie zij erop gewezen dat een mutatie van 1% in de sfeer van de gemeentelijk uitgevoerde sociale-zekerheidsregelingen reeds een effect van circa f 200 miljoen teweegbrengt.

B. Toetsing

De uitwerking van de varianten is aanvaardbaar.

De -20%-variant is behandeld in variant 8. Hierbij wordt gesteld dat de intensivering tot 20% van een reeds in gang gezet afslankingsproces van de personeelsformatie van in totaal ruim 15%, zal leiden tot een situatie waarin de consulentschappen niet in staat zijn de hun opgedragen taken zonder aanzienlijke schade en met negatieve consequenties voor de rijksbegroting uit te voeren.

Een eventuele combinatie met andere mogelijkheden wordt hier geschetst, onder verwijzing naar het binnen het departement te ontwikkelen structureel plan van aanpak inzake toekomstige taken en taakbelasting van de rijksconsulentschappen.

De integratie van WW en WWV zal niet alleen consequenties hebben voor de personeelsformatie van de consulentschappen, maar ook voor de organisatiestructuur; hieraan wordt door het desbetreffende departement geruime aandacht geschonken, met name in het kader van bovengenoemd structureel plan van aanpak.

ARBEIDSVOORZIENING

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

Zowel de districtbureaus als de Gewestelijke Arbeidsbureaus zijn gedeconcentreerd werkzaam.

Districtbureaus:

1. Management, provinciaal aanspreekpunt voor derden en onderzoek.
2. Ondersteuning op het gebied van scholing, beroepenvoorlichting en planvorming.
3. Coördinatie van het arbeidsmarktbeleid van de GAB's.
4. Inspectie en toetsing van de beleids- en actieplannen van de GAB's.
5. Beroepsinstantie bij eventuele afwijzing van toepassing van enkele arbeidsvoorzieningsmaatregelen.

GAB's:

1. Opname, registratie en informatie van cliënten-werkzoekenden.
2. Ondersteuning van zelfwerkzaamheid bij werkgever en werknemer.
3. Behulpzaam zijn bij het vinden van vacatures.
4. Behulpzaam zijn bij het vinden van sollicitanten.
5. Verbetering van de zelfwerkzaamheid en concurrentiepositie van cliënten-werkzoekenden op de arbeidsmarkt.
6. Het afgeven van ontslagbeschikkingen.
7. Controle op misbruik van sociale voorzieningen voor werklozen.
8. Adviseren bij uitstel militaire dienst; loonsuppletie, werkvergunningen voor buitenlanders e.d.

A.2 Ontheffingen

Na goed overleg is het volgende overeengekomen:

1. Voor variant 1 is ontheffing verleend.
Met het oog op mogelijke misverstanden ten aanzien van de huidige vraag-gerichte benadering van de arbeidsbemiddeling, zal bij de uitwerking van variant 4 ingegaan worden op het belang van deze taak in het arbeidsvoorzieningsbeleid.
2. Het streven naar een tripartite organisatie is uitgangspunt bij de variantontwikkeling.
3. Naast de uitwerking van paritair tripartite samengestelde uitvoeringsorganen, wordt tevens uitwerking gegeven aan alternatieve invullingen van een tripartite organisatiestructuur, te weten een model waarin de primaire verantwoordelijkheid bij de sociale partners berust en een model waarin een primaire verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de overheid op alle niveaus.
Arbeidsvoorziening zal bij de uitwerking van deze alternatieven expliciet haar voorkeur voor een paritair bestuur tot uitdrukking brengen..
4. De varianten 7 en 8 worden als onderdeel van variant 4 uitgewerkt.
Tevens zal daarbij aandacht besteed worden aan de concentratie van de ondersteunende taken van het mesoniveau; met name zal worden aangegeven waarom concentratie naar het centrale niveau (variant 6) ondoelmatig is en de voorkeur uitgaat naar samenvoeging in een beperkt aantal steunpunten op mesoniveau.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 57)

Doelstelling

De doelstelling van Arbvo bestaat uit twee componenten:

1. voor de nationale produktie van goederen en diensten zo doelmatig mogelijke afstemming van vraag en aanbod, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht, op de arbeidsmarkt of delen daarvan, en
2. een zo rechtvaardig mogelijke toedeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt of delen daarvan, ten aanzien van een ieder die wil werken en ten aanzien van een ieder die arbeidsgelegenheid aanbiedt.

Het Arbvo-beleid vormt een onderdeel van het gecoördineerd sociaal-economisch beleid en is in essentie een coördinatie, stimulering, correctie en aanvulling op de contractvorming tussen de sociale partners.

Huidige relatie met sociale partners en overheden

De vorming van het arbeidsvoorzieningsbeleid vindt plaats in overleg met de sociale partners. De hoofdlijnen van het beleid worden vastgesteld op centraal niveau, waarbij de invulling van de resterende beleidsruimte op districtsniveau en met name op gewestelijk niveau eveneens in overleg met de sociale partners plaatsvindt.

De sociale partners hebben geen formele stem in de beslissingen over het beleid.

In het beleidsvormingsproces spelen andere departementen en de provinciale en gemeentelijke overheden eveneens een rol. De relatie van de verschillende geledingen van Arbvo met deze overheden is echter meer specifiek en meer gericht op coördinatie en informatieverstrekking.

Vorbereiding nieuwe Arbeidsvoorzieningswet

In het licht van de arbeidsmarkt en maatschappelijke ontwikkelingen in de laatste decennia, is de behoefte ontstaan om tot een integrale, vernieuwde wettelijke regeling te komen voor het terrein van de arbeidsvoorziening. Op 9 mei 1984 heeft de Raad voor de Arbeidsmarkt van de SER een interimadvies uitgebracht over de rol van de sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid.

De hoofdlijn van dit advies is het realiseren van een betrokkenheid van de sociale partners in de vorm van een tripartite model, waarin zowel overheid als sociale partners deel uitmaken van het centrale en regionale bestuur van een verzelfstandigd arbeidsvoorzieningsapparaat.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft bij verschillende gelegenheden uitgesproken - onder andere bij de begrotingsbehandeling 1985 in de Kamer - dat zijn voorkeur uitgaat naar een tripartite bestuursvorm van Arbeidsvoorziening. Op dit moment wordt de standpuntbepaling van de minister ten aanzien van het interimadvies van de SER voorbereid. Vervolgens zal aan de SER een gerichte adviesaanvraag worden gezonden, in de vorm van een concept-wetsontwerp. Naar verwachting zal de SER hierover binnen één jaar advies uitbrengen.

Uitgangspunten voor functionele decentralisatie van arbeidsvoorziening

In een verzelfstandigde functioneel territoriaal gedecentraliseerde organisatie vindt op centraal, regionaal en lokaal niveau de beleidsvorming plaats door de sociale partners en overheden. De primaire verantwoordelijkheid ligt daarbij bij de sociale partners.

Het beleid van de overheid is immers aanvullend op dat van de sociale partners. Dit betekent dat voorgesteld kan worden, zoals de SER heeft geadviseerd, dat in het bestuur van de tripartite organisatie 1/3 van het aantal plaatsen wordt ingenomen door de organisatie van werkgevers, 1/3 door die van de werknemers en 1/3 door de overheid.

Tripartite organisatie arbeidsvoorziening

In het SER-advies met betrekking tot het arbeidsvoorzieningsapparaat wordt dit omgezet in een Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening (CBA) met op centraal niveau een centraal bestuur, bestaande uit:

- a. 3 vertegenwoordigers van werkgevers
- b. 3 vertegenwoordigers van werknemers
- c. 3 vertegenwoordigers van de overheid.

De SER moet nog nader adviseren over de taken van een eventueel CBA. Duidelijk is dat de bemiddeling en andere soorten dienstverlening aan de werkzoekenden niet van elkaar losgekoppeld kunnen worden. In de huidige arbeidsmarktsituatie betekent het marktconform werken van arbeidsvoorziening, het prioriteit geven aan de vervulling van vacatures. Daar komt het voor deze functies gekwalificeerd aanbod voor in aanmerking. Personen die nog niet voldoende zijn gekwalificeerd, worden ondersteund bij de versterking van hun arbeidsmarktpositie via advisering en eventuele toepassing van arbeidsvoorzieningsmaatregelen.

De mogelijkheid om de dienstverlening aan deze twee categorieën te splitsen en de bemiddeling te privatiseren zou leiden tot grote onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt.

De SER adviseert dat het Centraal Bestuur een voortschrijdend jaarlijks beleidsplan samenstelt op basis van de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid en het beleid van de organisaties van werkgevers en werknemers. Het orgaan dat dit beleid zou moeten voorbereiden en uitvoeren, zou onder leiding staan van een algemeen directeur die daarvoor de eindverantwoordelijkheid draagt jegens het Centraal Bestuur.

Vervolgens zouden jaarlijks afspraken worden gemaakt tussen CB, minister en parlement over het voortschrijdende beleidsplan en de financiering daarvan.

Over de organisatie op provinciaal niveau moet nog nader worden geadviseerd. Op regionaal niveau zou volgens de SER analoog aan het landelijk niveau een regionaal bestuur moeten komen, eveneens bestaande uit vertegenwoordigers van respectievelijk werkgevers en werknemers.

Daarnaast zijn de lokale overheden in de regio met 3 plaatsen vertegenwoordigd.

Gebiedsindeling

De huidige gebiedsindeling van de arbeidsbureaus hoeft niet a priori te worden gehandhaafd. De nog uit te werken gebiedsindeling zou aan een aantal essentiële voorwaarden moeten voldoen:

- a. het gebied moet uit arbeidsmarktoogpunt een eenheid zijn
- b. het gebied moet bestuurlijk een eenheid zijn om een adequate communicatie met lokale overheden mogelijk te maken.

Het voorstel van de SER om Corop-gebieden te hanteren zal nader worden bezien.

Financiële aspecten

Over de financiële aspecten van een tripartite organisatie moet nog nader overleg worden gevoerd. Duidelijk is dat de rijksoverheid een belangrijke bijdrage zal blijven leveren aan de financiering van een dergelijke organisatie.

Relaties tripartite organisatie (aspecten van variant 7)

Bij een tripartite opzet zullen de relaties op de verschillende niveaus intensiever worden.

Hierbij kan gedacht worden aan andere gedeconcentreerde rijksdiensten en kamers van koophandel.

Intern management tripartite organisatie

Het intern management zal gekenmerkt zijn door een verdere uitbouw van het contractmanagement dat op dit moment binnen Arbvo wordt geïntroduceerd.

Op basis van de centrale beleidsprioriteiten maken de GAB's in samenwerking met de sociale partners een beleidsplan. Uit het regionale arbeidsmarktplan vloeit het actieplan voort. In dit jaarlijkse actieplan wordt aangegeven hoe de via het taakstellend beleid toegekende budgetten zullen worden besteed. Ook moet zichtbaar worden voor welke te kwantificeren acties de beschikbare menskracht en de reguliere instrumenten en middelen bij voorrang zullen worden ingezet. Nadat deze plannen op provinciaal niveau zijn getoetst aan het nationale beleidskader, vormen ze de basis voor de daarop af te stemmen ondersteuning, waartoe op hun beurt de HID's en de afdelingen van de centrale dienst zich verplichten.

Die ondersteuning kan bestaan uit onderzoek, deelmarktanalysen, opleidingen, methodieken e.d.

Tot die ondersteuning behoren ook de budgetten voor het dagelijks beheer. Ervaring op het terrein van de materiële voorzieningen heeft reeds uitge-
wezen dat het uitzetten van budgetten een belangrijke bijdrage levert tot
een meer doelmatige inzet van de middelen en tot een grotere beheersbaar-
heid van de uitgaven.

Om een meer slagvaardige inzet van personeel mogelijk te maken, wordt een
begin gemaakt met een partiële decentralisatie van de personeelsfunctie naar
het provinciaal en regionaal niveau.

Als resultaat van de heroverweging van het automatiseringsbeleid bij arbeids-
voorziening wordt geëxperimenteerd met verschillende vormen van kantoor-
automatisering en wordt een nieuwe conceptie met betrekking tot de automati-
sering in het algemeen ontwikkeld. Intussen zullen medio 1985 alle arbeids-
bureaus geautomatiseerde apparatuur tot hun beschikking hebben, voor een
snellere en meer doelmatige vraag-aanbodvergelijking.

De ondersteuning van de arbeidsbureaus op specifieke deelterreinen (be-
roepenkunde, bemiddelingsmethodiek etc.) zal worden geconcentreerd op het
mesoniveau. De in de tijd uiteenlopende behoefte van deze ondersteuning
maakt plaatsing op de arbeidsbureaus weinig doelmatig en zou resulteren in
een leegloop van de beschikbare capaciteit. Een concentratie van de onder-
steuning op centraal niveau zou kostenverhogend werken.

Aangezien de behoefte aan ondersteuning gespreid is over het gehele land,
zou dit betekenen dat circa 25 tot 30% van de beschikbare tijd van de onder-
steuningsfunctionarissen besteed zou moeten worden aan reizen.

Conclusies ten aanzien van hoofdpunten

- In de huidige en toekomstige situatie dient de functie van arbeidsvoor-
ziening voortdurend te worden uitgeoefend.
- De combinatie van (tripartite) landelijke beleidsvorming op hoofdlijnen
en beleidsuitwerking en uitvoering op regionaal niveau maakt een zekere
vorm van gedeconcentreerde organisatie noodzakelijk.
- Een decentralisatie van bevoegdheden op het terrein van het intern mana-
gement bevordert de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organi-
satie.
- De financiering van een eventuele tripartite organisatie moet nog nader
aan de orde worden gesteld.

Wat de apparaatskosten betreft, kan worden opgemerkt dat nu al een onevenwichtigheid bestaat tussen de kwantitatieve en kwalitatieve taaklast en de personele en materiële capaciteit van het apparaat. In het kader van de personeelsreductie zal de formatie van arbeidsvoorziening tot 1987 met 11,6% afnemen waardoor de taaklast aanzienlijk wordt verhoogd. Door de samenstelling van de werkloosheid en de te treffen maatregelen neemt de complexiteit van de taken toe.

Automatisering zal slechts voor een deel de negatieve effecten van de autonome ontwikkelingen op de taaklast kunnen verminderen.

Een bezuiniging van 20% op de kosten is dus geen reële mogelijkheid.

B. Toetsing

Bij de uitwerking van een tripartite structuur kunnen verschillende accenten worden gelegd; enerzijds een structuur waarbij de verantwoordelijkheid van de uitvoering primair bij de sociale partners wordt gelegd en anderzijds een model waarin bijvoorbeeld ten aanzien van plannende en coördinerende taken een primaire verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de overheid op alle niveaus.

Overeengekomen werd, dat deze accenten bij de variantontwikkeling zichtbaar zouden worden gemaakt.

Geconstateerd moet worden, dat dit onvoldoende is gebeurd.

Weerwoord van SoZaWe

Onder de huidige - en sinds begin oktober jl. aanmerkelijk gewijzigde - omstandigheden wordt het realistisch, noch opportuun gevonden alsnog deze modellen uit te werken.

Minister De Koning is momenteel in overleg met de meest betrokken collegae om op korte termijn besluitvorming in de ministerraad te laten plaatsvinden met betrekking tot de aanzet voor een nieuwe structuur voor het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, waarin zowel de functionele als territoriale decentralisatie is verwerkt.

PUNTEN VOOR NADER ONDERZOEK ')

MINISTERIE VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

Nr. 58. Rijksarchieven in de provincie

- WVC heeft 3 varianten uitgewerkt op een grotere eigen verantwoordelijkheid van de provincies met betrekking tot het beheer van de overgebrachte archieven in de provincie.
In het kader van de voorbereiding van een definitief standpunt archiefbeleid wordt een vierde variant "facultatief medebewind" uitgewerkt. De ontwikkeling van deze variant was nog niet ver genoeg gevorderd om een uitwerking hier te presenteren. WVC wordt uitgenodigd deze varianten alsnog uit te werken.

Nr. 59. Rijksinspectie Openbare Bibliotheken

Geen opmerkingen.

Nr. 60. Bureaus Landelijk Contact

De taak "signaleren en adviseren" van de Bureaus Landelijk Contact, kan gezien worden in relatie tot een mogelijke nieuwe taak op het punt van het toezicht. De suggestie van WVC om vormen van samenwerking met de inspecties van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid te onderzoeken, wordt overgenomen.

Geen overeenstemming is bereikt over de volgende aanbeveling:

Geconstateerd wordt, dat de varianten 1 en 3 niet volgens de bedoeling van het werkboek zijn uitgewerkt. Daarom wordt aanbevolen deze varianten alsnog uit te werken, zodanig dat een afweging van voor- en nadelen van deze varianten mogelijk wordt. In dit verband zou dieper moeten worden ingegaan op de vraag in hoeverre aan de huidige taakuitvoering van uitvoerende (toepassing van beleidsinstrumentarium, toetsing en advisering) en beleids-signalerende taken via een aparte gedeconcentreerde dienst behoefte is, tegen de achtergrond van het decentralisatiestreven op het welzijnsterrein.

') Over één van deze punten (zie nr. 60) is geen overeenstemming bereikt.

Nrs. 61. Inspecties van het Staatstoezicht op de volksgezondheid
t/m 66.

- Wat variant 7 (externe effectiviteit) betreft, wordt opgemerkt dat, op grond van de beschikbare informatie nog geen eendoordeel gegeven kan worden over voor- en nadelen van een meer uniforme rayonnering, alsmede van een zekere integratie van inspecties. Aanbevolen wordt hier nader onderzoek naar te doen.
- In dit verband dient tevens aandacht te worden besteed aan de vraag in hoeverre de centralisatie van de voorheen gemeentelijke vleeskeuringsdiensten consequenties heeft voor de toezichthoudende taak van de veterinaire inspecties, als gevolg van een grotere uniformiteit en beheersbaarheid. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen de Inspectie Levensmiddelen en Keuring van Waren en de voorgenomen centralisatie van Keuringsdiensten van Waren.

RIJKSARCHIEVEN IN DE PROVINCIES

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

- a. Beheer van de overgebrachte archieven van rijksorganen en provinciale organen: het in goede en geordende staat brengen (inventariseren) en houden (restaureren, toegankelijk maken en beschikbaar stellen aan administratie en publiek).
- b. Toezicht op de zorg van niet overgebrachte archieven van de rijksoverheid.
- c. Acquisitie: uit het veld halen van archiefbestanden van niet-overheidsinstellingen en particulieren.

A.2 Ontheffingen

Opheffing is voor de taken van de rijksarchieven ondenkbaar. Voor de varianten 2 (uitbesteden/afstoten) en 4 (verzelfstandiging) is eveneens een ontheffing verleend. Het betreft hier taken die door de overheid moeten worden uitgevoerd. De varianten 3, 5 t/m 8 dienden te worden uitgewerkt.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 58)

Variant 3: Overdragen/overlaten aan de lagere overheden

Hier kunnen drie van de vier gepresenteerde varianten op decentralisatie/medebewind worden ondergebracht.

- I. De rijksarchieven in de provincie worden omgezet in provinciale archieven; gebouwen, personeel en taken worden provinciaal (met uitzondering van het toezicht op de archieven van in de provincie gevestigde rijksorganen).

Overwegingen bij dit model:

- Er is een drastische aanpassing van de Archiefwet nodig.
- Het Rijk kan geen invloed meer uitoefenen op het beheer van overgebrachte archieven van rijksorganen in de provincie.

- De kosten voor de provincies zullen op den duur hoog oplopen; zij kunnen geen invloed uitoefenen op de omvang van over te brengen archieven.
 - Nadelen ten opzichte van de huidige situatie: verbrokkeling van het archiefbeleid, minder efficiënte inzet van schaarse middelen en (specialistisch) personeel, bemoeilijking van de innovatie.
 - Voor Zuid-Holland is een bijzondere regeling nodig.
- II. Provinciale archieven naast de bestaande archieven: de provincies gaan de eigen archieven beheren; de rijksarchieven in de provincie worden gehandhaafd.

Overwegingen:

- Er ontstaat een derde laag van archiefdiensten (naast de rijksarchieven en archiefbewaarplaatsen van gemeenten en waterschappen); de provincies zijn te klein voor drie gescheiden niveaus; dit leidt tot versnippering.
 - Archieven van provinciale administraties en rijksdiensten zijn complementair, zodat bij concentratie van deze archieven minder behoefte te worden bewaard (aanzienlijke besparingen).
 - Als gevolg van splitsing ontstaat een verdubbeling van het aantal archiefbewaarplaatsen met navenant financiële consequenties.
 - Overgangsproblematiek: splitsing van de bestanden kost veel arbeidstijd.
- III. Joint venture: de provinciale rijksarchieven blijven onderdeel van het rijksapparaat; provincie en rijk werken op voet van gelijkheid samen.

Overwegingen:

- Dit model leidt tot ingrijpende wijziging van de bestaande organisatie (regelingen met betrekking tot huisvesting en inventaris, aanstelling personeel).
- Slagvaardigheid komt onder druk te staan (geschillenregeling tussen rijk en provincie).
- Comptabel is dit model ingewikkeld.

Variant 5: Medebewind

WVC gaat hier in op een vorm van facultatief medebewind: de provincies krijgen via een wijziging van de Archiefwet, die thans wordt voorbereid, de gelegenheid om bestuurlijke invloed uit te oefenen op het beheer van de door hen naar de Archiefdienst overgebrachte archieven.

Overwegingen:

- Gelet op de complementaire relatie bestaat nu reeds een vorm van samenwerking op vrijwillige basis tussen de rijksarchieven in de provincie en de provinciale besturen. WVC werkt het model van facultatief medebewind uit ter voorbereiding van een definitief standpunt archiefbeleid. Op dit moment kunnen voor- en nadelen nog niet worden aangegeven. WVC stelt voor hierover in een later stadium informatie te verstrekken.

Variant 6: Concentratie

Met betrekking tot concentratie van de rijksarchieven op een punt worden de volgende nadelen genoemd:

- Om op een doelmatige wijze, op grond van de toezichttaak, te kunnen inspelen op de snelle ontwikkelingen op het gebied van automatisering en de op grond daarvan te verwachten versnelde overbreng van niet overgebrachte archieven van de rijksoverheid, is regionale spreiding nodig.
- Uitgangspunt is nog steeds dat overgebrachte archieven in de regio of provincie dienen te blijven waar zij ontstaan zijn.
- Concentratie leidt tot kapitaalsvernietiging; tal van specifieke voorzieningen, nodig voor bewaring en beheer, moeten weer elders worden opgebouwd.
- Van concentratie wordt niet of nauwelijks personeelsreductie verwacht.

Variant 7: Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

Een andere rayonindeling betekent samenvoeging van twee of meer provincies. Dit doet afbreuk aan het hiervoor genoemde beginsel dat de overgebrachte archieven in de regio/provincie dienen te blijven waar zij zijn ontstaan en zal tot maatschappelijke politieke reacties leiden. Gezamenlijke huisvesting met andere diensten en organisaties kan alleen als dit niet gepaard gaat met verplaatsing van kantoren, gelet op de specifieke voorzieningen die nodig zijn. Samenwerking met andere organisaties kan alleen op een deel van de ondersteunende taken betrekking hebben.

Variant 8: Het intern functioneren van de GRD

Bezuinigingen op het materiële krediet en de personeelsreductie (boven de 4 x 2% 30-boven formatieve functies; per 1 januari 1986 dreigt schrapping van 59 WSW-plaatsen) nopen tot een kritische bezinning op de besteding van het materiële krediet (waarvan 80% vaste lasten). Door temporisering van acquisitie van particuliere archieven, zou enige bezuiniging kunnen worden gerealiseerd. Nadeel is dat dit ernstig afbreuk zou doen aan evenwichtige samenstelling van de archiefbestanden en mogelijkheden voor historisch onderzoek.

Variant 20%

Verder gaan dan de hiervoor aangegeven besparingsmogelijkheden (variant 8) betekent inkrimping van de formatie. Er is nu al sprake van rompformaties: taken zouden niet meer naar behoren kunnen worden uitgevoerd.

In dit verband wordt erop gewezen, dat de instroom van archieven niet beheersbaar is, omdat de Archiefwet rijksorganen en provinciale organen verplicht tot regelmatige overdracht van hun archieven.

B. Toetsing

WVC heeft bij de varianten 3 en 5 enkele alternatieven uitgewerkt die in de discussie over een mogelijke reorganisatie van de Archiefdienst aan de orde zijn.

In deze discussie is onder meer ingegaan op decentralisatie van beheerstaken naar de provincies m.o.o. het scheppen van betere mogelijkheden tot een samenhangend cultuurbeleid op provinciaal niveau.

Bij de uitwerking van variant 3 worden in dit verband relevante modellen aangegeven (provinciale diensten, splitsing van archieven en joint venture). Deze varianten zijn correct uitgewerkt. Daarnaast heeft WVC een vierde alternatief aangeduid (variant 5), omschreven als "facultatief medebewind". WVC kan deze variant nog niet voldoende uitwerken. WVC wordt uitgenodigd dit alsnog te doen.

Akkoord wordt gegaan met de uitwerking van de varianten 6, 7 en 8.

WVC ziet als enige besparingsmogelijkheid een temporisering van de acquisitie van particuliere archieven. De overwegingen die WVC aanvoert met betrekking tot de 20%-variant (beperkte variabele kosten en bezwaar van verdere personeelsreductie voor de taakuitvoering) worden voldoende geacht, mede tegen de achtergrond van het feit dat de structuurvarianten op zijn best budgettair neutraal zijn.

RIJKSINSPECTIE OPENBARE BIBLIOTHEKEN

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

In de Wet op het openbare bibliotheekwerk werd de dubbele taak van de RIOB vastgelegd:

- Toezicht houden namens de minister op de juiste naleving van de wet.
- Bevorderen van het bibliotheekwerk door middel van adviezen en voorstellen.

A.2 Ontheffingen

Inmiddels is als gevolg van de reorganisatie van het Directoraat-Generaal Welzijn het tot dan onderscheiden organisatieonderdeel Rijksinspectie geïntegreerd in de afdeling BBW. De gedeconcentreerde rijksdienst RIOB heeft dus opgehouden te bestaan. Daar komt nog bij dat het ontwerp Welzijnswet, waarmee de Ministerraad in juli 1984 instemde, voorziet in intrekking van de Wet op het openbaar bibliotheekwerk, waarin de RIOB is geregeld. Het bibliotheekwerk is in de ontwerp Welzijnswet opgenomen. Die wet zal niet voorzien in een afzonderlijk inspectieorgaan voor het bibliotheekwerk (zie bijlage 59).

Om deze redenen is van uitwerking van varianten afgezien.

BUREAUS LANDELIJK CONTACT

A. Beschrijving van de variantontwikkeling

A.1 Hoofdtaken

Taken van de bureaus zijn als volgt omschreven:

- a. Het uitvoeren van het beleid van het DG Welzijn = toepassing van het beleidsinstrumentarium, toetsing en het geven van informatie over het beleid (aan provincies, gemeenten en instellingen).
- b. Signaleren en adviseren ten behoeve van het centrale beleid.

A.2 Ontheffingen

Omdat het hier gaat om typische overheidstaken op het welzijnsterrein is ontheffing gegeven van variant 2 (afstoten, uitbesteden) en variant 4 (verzelfstandiging, functionele decentralisatie).
De overige varianten dienden te worden uitgewerkt.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlage 60)

Variant 1: Opheffing/aanpassing

Het rapport komt tot de conclusie dat van opheffing van taken geen sprake kan zijn. Deze conclusie is onder meer gebaseerd op uitspraken van de departementsleiding en op regelingen waarin de dienst impliciet of expliciet wordt genoemd ter behartiging van taken, onder meer in de ontwerp WGM. Het artikel in de Welzijnswet, waaruit dezelfde intentie sprak, is door de Ministerraad, in afwachting van deze heroverweging, geschrapt. Met betrekking tot de mogelijkheden van bezuiniging en inkrimping door middel van taakaanpassing wordt onder meer het volgende opgemerkt. De taken van de bureaus Landelijk Contact (LC) zijn een afgeleide van de taken en bevoegdheden van het DG Welzijn. Decentralisatie van taken bijvoorbeeld, heeft wel tot gevolg dat uitvoerende taken wegvallen; beleidssignalering, innovatie en stimulerend optreden blijven echter van belang. Bovendien is sprake van een sterke ontwikkeling en verschuiving in het takenpakket, die (naar is gebleken) nauwelijks valt te voorzien. Deeltaken (binnen werkvelden) vallen weg, andere komen erbij, variaties in werkbelasting laten zich echter nauwelijks uitdrukken in formatieplaatsen.

Samenvattend: de taakaanpassing van de bureaus LC, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen zoals deze zich manifesteren in beleidswijzigingen van WVC, is volgens het rapport een continu proces dat zich niet leent voor een abrupte ingreep in het kader van deze generale heroverwegingsoperatie.

Variant 3: Overdragen/overlaten aan lagere overheden

Bij de behandeling van deze variant is decentralisatie van werkvelden buiten beschouwing gelaten. De hoofdtaken (uitvoering, signalering) worden opgevat als instrumenten van rijksbeleid, zij zijn daarvan een uitvloeisel. De minister blijft verantwoordelijk en moet daarop kunnen worden aangesproken. Door overdracht van deze taken aan lagere overheden zou onduidelijkheid ontstaan over de vraag wie verantwoordelijk is. Aan lagere overheden kan geen implementatie van rijksbeleid worden opgedragen, zonder dat daar verder enige invloed op kan worden uitgeoefend. Ook waar het gaat om gedecentraliseerde beleidsvelden, heeft het Rijk een instrument nodig om de ontwikkelingen te kunnen volgen. Meer algemeen wordt in dit verband gewezen op de introductie van nieuw beleid bij lagere overheden. Dit heeft een belangrijke plaats in het takenpakket van de bureaus LC. Een praktisch argument vormen de onaanvaardbare communicatieproblemen die volgens het rapport kunnen ontstaan. De verbindingslijnen tussen veld en departement zijn nu zo kort mogelijk.

Op grond van deze overwegingen komt het rapport tot de conclusie dat zolang er geen sprake is van algehele overdracht van bepaalde werkvelden aan lagere overheden, overdracht van de hoofdtaken van LC tot onaanvaardbare consequenties zal leiden.

Variant 5: Medebewind

Deze variant wordt op grond van dezelfde principiële en praktische overwegingen afgewezen als die, welke bij variant 3 naar voren zijn gebracht.

Variant 6: Concentratie

Bij de uitwerking van deze variant is uitgegaan van het huidige takenpakket van de bureaus LC.

Taak I wordt verricht door een centraal werkende buitendienst. Daarmee vervalt een schakel in de besluitvorming.

Taak II wordt verricht door de directies zelf al naargelang de blijkende behoefte; de relaties met de lagere overheden en de instellingen zullen minder intensief zijn en daarmee minder informatief.

De personele kosten zullen dalen en regionale huisvestingskosten vallen weg. Daartegenover staan meer reiskosten (er zal veel per auto moeten worden gereisd). Een aantal voordelen valt weg, zoals de lokale bekendheid en korte verbindingslijnen met het veld. Voor een betrouwbare beleidssignalering wordt een direct contact - deel hebben ook aan meer informele circuits - nodig geacht. Cliëntgroepen en cliëntorganisaties worden onvoldoende representatief geacht om deze rol te vervullen. Statistische gegevens, onderzoek en schriftelijke rapportages vanuit het veld voorzien evenmin in de behoefte. De generale optiek van buitendiensten als tegenhanger van de specifieke sectorale optiek van de beleidsdirecties en afdelingen komt minder tot zijn recht.

Conclusie: mogelijke kostenvoordelen zullen niet tegen genoemde nadelen opwegen; dit zal zeker het eerste decennium een negatieve invloed hebben op de effectiviteit van het rijksbeleid.

Variant 7: Externe effectiviteit

In het rapport worden de mogelijkheden besproken van integratie met andere diensten van WVC en een grootschaliger rayonnering. Specifiek wordt ingegaan op een vorm van integratie met de Inspecties Volksgezondheid.

Als voordelen worden genoemd: het tonen van "een gezicht van het departement naar de provincie", een zekere verhoging van efficiency door gezamenlijk gebruik van ondersteunende apparatuur en lagere huisvestingskosten. Tot nog toe, echter, vormt het verschil in taakopdracht, werkwijze en relatie tot het departement een belemmering voor verdere uitwerking. Mogelijkheden voor integratie, verdergaand dan gezamenlijke huisvesting, zijn sterk afhankelijk van de vraag hoe de toekomstige welzijnswetgeving eruit komt te zien (met name de WGM, de relatie tussen gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening).

Grotere rayons (bijvoorbeeld 5 in plaats van de 11 provinciale) door een samenvoeging van bureaus in kleine provincies heeft als voordeel dat men gemakkelijker tot een werkbare minimale aanvang kan komen met voldoende mogelijkheden voor een zekere - beperkte - specialisatie. Nadeel is het verlies aan lokale kennis/bekendheid en verlies van mogelijkheden om in te spelen op de specifieke provinciale situatie (het aanbrengen van een "couleur locale" bij de uitvoering). Eventuele samenvoeging met de Inspecties Volksgezondheid heeft directe consequenties voor de rayonindeling.

Conclusie: een proefneming met grootschaliger rayons lijkt zinvol. Vooruitlopend daarop zou gezien moeten worden of genoemde samenwerkingsvormen haalbaar zijn. Het rapport spreekt de voorkeur uit daarmee te wachten tot er zekerheid is over de welzijnswetgeving.

Variant 8: Interne efficiency

Hier wordt verwezen naar het rapport van de stuurgroep Heroriëntatie Landelijk Contact betreffende de taken en de organisatie van LC in hoofdlijnen (uitgebracht 23 maart 1984).

B. Toetsing

- Variant 5, gebonden medebewind, lijkt achteraf geen zinvolle aanvulling op bovengeschetste varianten.
- Variant 6 (centralisatie) is, tegen de achtergrond van de huidige taakuitvoering, correct uitgewerkt.
- Met betrekking tot variant 7 wordt een aantal mogelijkheden geopperd van vormen van samenwerking met de Inspecties Volksgezondheid. De suggestie van WVC, op dit punt nader onderzoek te verrichten wordt overgenomen.
- Onlangs is een reorganisatie van de bureaus LC afgesloten, in het kader waarvan hun takenpakket, het aantal bureaus, hun organisatie en hun formaties zijn bezien. Een hernieuwd onderzoek naar het intern functioneren naast een onderzoek naar structuurvarianten, wordt weinig zinvol geacht. De 20%-besparing zal diensgevolge primair bij de varianten 1 en 3 moeten worden aangegeven.

Bij de uitwerking van de varianten 1 en 3 zijn evenwel geen eindsituaties beschreven die tegemoetkomen aan de bedoelingen van het werkboek. De hoofdtaken worden bij variant 1 niet ter discussie gesteld. Geconstateerd wordt dat beleidsuitvoering, toetsing en signalering een constante factor is die inhoudelijk kan variëren al naar gelang de ontwikkelingen op de verschillende beleidsvelden. Aanbevolen wordt bij de uitwerking van deze varianten dieper in te gaan op de vraag in hoeverre aan de huidige taakuitvoering via een aparte gedeconcentreerde dienst nog behoefte is, tegen de achtergrond van het decentralisatiestreven op het welzijnsterrein.

Bij de uitwerking van variant 1 zou de situatie bezien kunnen worden dat de uitvoerende en signalerende taken niet meer ter plekke door de gedeconcentreerde dienst worden uitgevoerd, maar meer afstandelijk door de beleidsdirecties zelf.

Het toezicht op de beleidsuitvoering door provincies en gemeenten wordt globaler en repressief; informatieoverdracht geschiedt langs andere wegen, bijvoorbeeld via bestuurlijke overlegfora (bijvoorbeeld IPO's, VNG). Signalering en adviseren ten behoeve van de beleidsontwikkeling op rijksniveau blijven nodig, maar geschieden niet meer door een intensieve participatie in het veld, maar aan de hand van beleidsinformatie van provincies, gemeenten en overkoepelende welzijnsorganisaties. De beleidsontwikkeling op centraal niveau wordt verder gevoerd door beleidsexperimenten, gericht onderzoek en gegevens van bijvoorbeeld CPB en SCPB.

De voor- en nadelen van zo'n variant zouden voor de verschillende beleidsvelden bezien moeten worden in de situatie op korte termijn en de situatie die zich gaat voordoen wanneer aan het decentralisatiestreven op het welzijnsterrein verder inhoud is gegeven. Variant 3 sluit hier nauw op aan.

Bij variant 3 wordt als uitgangspunt genomen dat de hoofdtaken uitvloeisel zijn van rijksbeleid en derhalve de minister verantwoordelijk blijft. Deze opvatting is niet in overeenstemming met de achtergrond van variant 3. In deze variant krijgt de taak een geheel ander aanzien, namelijk wordt van instrument voor rijksbeleid een instrument van de lagere overheid, passend in de beleidsruimte van die lagere overheid. Aanvullend op variant 1 zou mede kunnen worden ingegaan op een versterking van de ondersteunende en coördinerende rol van de provincies ten behoeve van lokale uitvoering van het welzijnsbeleid.

Weerwoord van WVC

Bij de uitwerking van de varianten 1 en 3 is als vertrekpunt genomen de besluiten van de ministerraad in juli 1984 over de wetgeving op het terrein van welzijn en volksgezondheid, te weten: de Welzijnswet, de Wet gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening en de Jeugdhulpverleningswet. Met name voor de beleidsterreinen vallend onder de werkingssfeer van de Jeugdhulpverleningswet en de WGM is een grote plaats ingeruimd voor rijksbeleid.

De taken van de Bureaus Landelijk Contact sluiten hierop aan. Gelet op deze recente besluitvorming acht WVC het hanteren van andere - theoretische - uitgangspunten minder zinvol.

Nadere uitwerking van de varianten 1 en 3 kan naar de opvatting van WVC derhalve achterwege blijven.

INSPECTIE VOOR HET STAATSTOEZICHT OP DE VOLKSGEZONDHEID

A. Opmerking vooraf

De inspecties hebben hun varianten op vrijwel indentieke wijze uitgewerkt, met uitzondering van de Inspectie voor de Drankwetgeving. Om die reden worden de inspecties hier gezamenlijk behandeld. In de beschrijving (A) en de toetsing (B) wordt de nodige differentiatie aangebracht. Het betreft:

- de Geneeskundige Inspectie (nr. 61)
- de Inspectie Geestelijke Volksgezondheid (nr. 62)
- de Inspectie voor de Geneesmiddelen (nr. 63)
- de Inspectie voor de Levensmiddelen en de Keuring van Waren (nr. 64)
- de Veterinaire Inspectie (nr. 65)
- de Inspectie Drankwetgeving (nr. 66).

A.1 Hoofdtaken

Naar het voorbeeld van de taakomschrijving van de Geneeskundige Inspectie kunnen de hoofdtaken als volgt worden aangeduid:

- a. Toezicht op de staat van de volksgezondheid (permanente bewaking van de gezondheidstoestand van de Nederlandse bevolking) en het aanwijzen en bevorderen van de middelen die ter zake tot verbetering kunnen strekken.
- b. Toezicht op de handhaving van de wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid.
- c. Adviseren aan de centrale overheid, provincies en gemeenten, instellingen en particulieren.
- d. Overige zoals:
 - toezicht op opleidingen op het gebied van de volksgezondheid
 - registratie beroepsbeoefenaren
 - taken uitvoering Tuchtrect.

A.2 Ontheffingen

De inspecties van het staatstoezicht op de volksgezondheid hebben een zodanig samenhangend pakket, dat is afgezien van uitwerking van varianten voor elke hoofdtak afzonderlijk. Daarom zijn de ontheffingen ook voor alle taken gezamenlijk verleend.

De zes inspecties voor het staatstoezicht op de volksgezondheid hebben, met uitzondering van de Inspectie Drankwetgeving voor al hun taken ontheffing gekregen van de varianten 1 tot en met 4 en 6. Alleen de Inspectie Drankwetgeving heeft de opheffingsvariant uitgewerkt, in verband met de voorgenomen vermindering van wettelijke taken.

Opheffing van taken (variant 1) is, gelet op de uitgangspunten van het werkboek, niet aan de orde bij de inspecties.

Afstoten, uitbesteden of verzelfstandigen van de taken (varianten 2 en 4) zijn niet goed denkbaar, mede gelet op de opsporingsbevoegdheden van de inspecties.

Volledig overlaten van de taken aan de lagere overheden (variant 3) betekent dat uit oogpunt van volksgezondheid, onaanvaardbare verschillen gaan ontstaan.

Concentratie (variant 6) is evenmin goed denkbaar, omdat de aard van de taken aanwezigheid ter plaatse met zich meebrengt.

Conclusie

- Variant 1 diende te worden uitgewerkt door de Inspectie Drankwetgeving.
- De overige inspecties dienden de varianten 5 (medebewind) en 7 (externe efficiency) uit te werken, alsmede de 20%-variant. De interne efficiency-variant diende ook te worden uitgewerkt. De Veterinaire Inspectie is ontheven van deze variant omdat zij onlangs is gereorganiseerd.

A.3 Variantuitwerking (zie bijlagen 61 tot en met 66)

Opheffing (Inspectie Drankwetgeving)

In een binnenkort te verschijnen nota van de Interdepartementale Stuurgroep Alcohol- en Drugsbeleid zal vervanging worden voorgesteld van de Drank- en horecawet door een nieuwe alcoholwetgeving. Mogelijk zal worden voorgesteld de gemeenten grotere bevoegdheden te verlenen op het terrein van regelgeving en uitvoering. Als gevolg daarvan zal de omvang van het apparaat zo niet opgeheven, dan wel aanmerkelijk kunnen worden ingekrompen. Denkbaar is dat zo nodig enkele functionarissen deel gaan uitmaken van de Inspectie voor de Levensmiddelen, met het oog op het volksgezondheidsaspect.

Medebewind (de overige inspecties)

In de rapporten van de vijf inspecties is de medebewindsvariant als volgt uitgewerkt. De regionale inspecties gaan hun taken onder de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten of burgemeester en wethouders uitoefenen. De desbetreffende wetten en regelingen die de bevoegdheid van de regionale inspecteurs regelen, moeten worden gewijzigd. De formatieplaatsen van de regionale apparaten ¹⁾ worden, inclusief de bijbehorende middelen, mee overgeheveld; omdat thans de specifieke deskundigheid bij de lagere overheden ontbreekt, moet daarin worden voorzien.

Aparte aandacht dient te worden besteed aan de onafhankelijke positie van de inspecties, alsmede aan de relaties met lagere overheden.

Verder wordt een aantal principiële en organisatorische bezwaren naar voren gebracht.

- Een principieel bezwaar geldt de onafhankelijke positie van de inspecties. Gevreesd wordt dat deze niet kan worden gewaarborgd, onder meer door het ontbreken van voldoende draagvlak binnen de gemeentelijke of provinciale inspectieapparaten. Men verwacht bovendien een verstrengeling van politieke belangen die de kwaliteit van het medisch handelen nadelig zal beïnvloeden. In een aantal gevallen betekent medebewind, dat provincies en gemeenten zichzelf controleren (bijvoorbeeld Geneeskundige Inspectie). In het geval van de veterinaire inspectie en in de nabije toekomst ook de Levensmiddeleninspectie zal zonder deze besturen een rijksapparaat gaan controleren.
- Door loskoppeling van de regionale inspecties binnen de respectieve hoofdinspectie, gaat het landelijk overzicht in de verschillende aandachtsgebieden verloren. Als men de hoofdinspecties handhaaft, ontstaat de situatie dat de provinciale of gemeentelijke inspecteurs afhankelijk worden van zowel de hoofdinspectie als de lagere overheid. Dit kan leiden tot conflictsituaties en kan zeer tijdrovend zijn. De uniforme benadering en de gelijke rechtsbedeling in den lande gaan verloren.
- De opbouw van ter zake deskundige apparaten is een zeer kostbare zaak.

Op grond van deze overwegingen komt WVC tot de conclusie, dat deze variant geen haalbare kaart is.

¹⁾ <u>Geneeskundige Inspectie</u>	: 86,5 formatieplaatsen
<u>Inspectie Geestelijke Volksgezondheid</u>	: 35 formatieplaatsen
<u>Inspectie voor de Geneesmiddelen</u>	: 15,5 formatieplaatsen
<u>Veterinaire Inspectie</u>	: 48 formatieplaatsen
<u>Inspectie Levensmiddelen en Keuring van Waren</u>	: 7 formatieplaatsen

Variant 7: Het functioneren van de GRD in zijn omgeving (de inspecties met uitzondering van de Inspectie Drankwetgeving)

WVC constateert dat de grenzen van de ambtsgebieden van de verschillende regionale inspecties niet overeenkomen. Het merkt ook op dat elk van de inspecties is gericht op een problematiek met een eigen karakter. Daarbij bestaan raakvlakken tussen de inspecties, dubblures bij de vervulling van taken doen zich niet voor. Elk van de zes inspecties heeft een op de eigen behoefte toegesneden organisatie, rayonindeling en formatie.

Gelijkschakeling van ambtsgebieden van de verschillende inspecties wordt niet zinvol geacht. Voor de meeste inspecties zal dat leiden tot een uitbreiding van het aantal inspecties en daarvan zal personeelstoename het gevolg zijn.

Gezamenlijke huisvesting, waar dat nog niet het geval is, kan tot enige besparing leiden als gevolg van pooling van ondersteunende werkzaamheden (post-, archief- en typewerk). Men verwacht hiervan geringe besparingen, omdat deze ondersteunende werkzaamheden slechts een beperkt onderdeel vormen van de werkzaamheden van de inspecties.

Variant 8

Een verlaging van de kosten van de inspecties zal, gelet op het geringe aandeel van de materiële uitgaven (minder dan 10% over het algemeen), door inkrimping van de formatie moeten worden gerealiseerd.

Dit zal volgens WVC direct ten koste gaan van de kwaliteit van het werk van het staatstoezicht.

In dit verband wordt nog gewezen op in de laatste jaren gegroeide wanverhouding tussen wettelijke taken en ter beschikking gestelde personele en materiële middelen.

20%-variant

Om dezelfde reden als hiervoor aangegeven (variant 8), acht WVC 20% bezuiniging niet haalbaar.

B. Toetsing

De eindsituatie van variant 1 (Inspectie Drankwetgeving) is duidelijk. Enig inzicht in het tijdspad en de realisering van besparingen ontbreekt echter. Met betrekking tot de overige inspecties is een beeld geschetst van taakuitvoering door provincies en gemeenten in medebewind (variant 5).

In de overwegingen die bij deze variant worden aangevoerd, worden de belangrijkste aandachtspunten aangesneden. Met deze uitwerking kan akkoord worden gegaan.

Bij de uitwerking van variant 7 (het functioneren van de GRD in zijn omgeving) geeft WVC aan dat van overlapping van taakuitvoering van de inspecties geen sprake is. Er zijn volgens WVC geen rijksdiensten, provinciale diensten of gemeentelijke diensten met een vergelijkbaar takenpakket. WVC heeft de wenselijkheid van afstemming tussen de inspecties daarom onderling niet nader onderzocht.

Op grond van de beschikbare informatie kan echter nog geen eindoordeel worden gegeven over de voor- en nadelen van een meer uniforme rayonnering, alsmede van een zekere integratie van inspecties en beveelt nader onderzoek aan.

In dit verband wordt tevens aandacht gevraagd voor de gevolgen voor de Veterinaire Inspectie van het oprichten van een nieuwe Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees (RVV). Voordien werd deze keuring uitgevoerd door 124 gemeentelijke keuringsdiensten. Met de centralisatie van deze taken in een GDR werd onder meer een verdere ontwikkeling van de vleeskeuring (qua methode en bedrijfsvoering) en een grotere uniformiteit van keuringsmethoden beoogd.

Bezien zou kunnen worden in hoeverre dit consequenties heeft voor de toezichthoudende taak van de veterinaire inspectie. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen de inspectie voor levensmiddelen en de voorgenomen centralisatie van de gemeentelijke keuringsdiensten van waren.

De 20%-variant en efficiency-variant zijn niet uitgewerkt. WVC voert aan dat verlaging van de kosten, gelet op het geringe aandeel van materiële uitgaven, inkrimping van de formatie betekent en verlies van kwaliteit. Hiermee wordt akkoord gegaan.

5. ALGEMENE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN: AANDACHTSPUNTEN ALS BOUWSTENEN VOOR EEN BELEIDSKADER MET BETREKKING TOT GEDECONCENTREERDE DIENSTEN

5.1 Inleiding

Uit de evaluatieve beschouwingen per GRD in het voorafgaande hoofdstuk en uit de beschrijvingen in hoofdstuk 3 is een aantal meer algemene thema's te destilleren die hieronder in verband worden gebracht met het kabinetsbeleid ter zake van deregulering, privatisering, decentralisatie en reorganisatie van de rijksdienst.

De hierbij genoemde aandachtspunten kunnen worden beschouwd als een aanzet voor het te voeren beleid ten aanzien van gedeconcentreerde diensten. Zij kunnen als zodanig aanknopingspunten vormen bij de toetsing van bestaande of eventueel nieuw te vormen diensten.

Als hieronder over aandachtspunten wordt gesproken, impliceert dit niet dat deze op alle bestaande diensten van toepassing zijn, noch dat dit in die gevallen waarin deze thema's spelen, reorganisatie thans nodig is. De werkgroep heeft niet meer en niet minder dan punten van aandacht bij bestaande en eventueel nog op te richten diensten willen aangeven.

Algemeen is in de eerste plaats de behoefte die spreekt uit deze aandachtspunten, om zich over een aantal specifieke aspecten van GRD's uitdrukkelijk te beraden. Dit zou als eerste aanbeveling voor de toekomst tenminste de vorm van een kabinetsbesluit en wellicht zelfs een wettelijke regeling betreffende de inrichting van eventuele nieuwe diensten impliceren. Daarnaast heeft het huidige onderzoek nog zoveel open einden bij de variantuitwerking en ook bij het algemene beleidskader opengelaten, dat een vervolgooperatie wellicht nuttig is. De werkgroep acht de onderzochte materie daarvoor in ieder geval belangwekkend genoeg.

Wel wil de werkgroep hierbij aantekenen, dat veel diensten de ervaring hebben te worden geconfronteerd met operaties uit verschillende hoeken en daarnaast met ombuigings- en afslankingsoperaties, die hen feitelijk soms dwingen tot een heroriëntatie nog voordat zij daartoe om bestuurlijk-organisatorische redenen worden opgeroepen.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens korte beschouwingen gegeven over de volgende thema's, die voor veel gedeconcentreerde diensten uit de voorafgaande als relevant naar voren komen:

- a. Beleidsuitvoering.
- b. Toezicht.
- c. Externe advisering/overleg.
- d. Oog-en-oorfunctie.
- e. Onafhankelijkheid/beheersing.
- f. Rayonindeling.

Het onderwerp opsporing zou ook in dit rijtje passen, maar de werkgroep heeft een beschouwing hierover laten liggen, mede in de wetenschap dat in de volgende heroverwegingsronde hierop nog wordt teruggekomen.

5.2 Uitvoerende taken

Functies in het beleidsproces

Indien wij de gangbare indeling van het beleidsproces volgen, te weten beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, dan bevinden vrijwel alle diensten zich bij het onderdeel "beleidsuitvoering". Er zijn maar weinig diensten die taken kennen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding. Dit geldt althans gezien vanuit het rijksniveau. Voor gemeenten en provincies is er eerder kans op een relatie met hun beleidsvoorbereiding.

Binnen het veld van beleidsuitvoering kunnen verschillende taken, gerelateerd aan functies bij de beleidsuitvoering, worden signaleerd:

- Inspecterende, toezichthoudende, controlerende, adviserende en opsporende taken hebben als functie de beleidsuitvoering wetsnaleving bij andere te bewaken, eventueel met sanctiemogelijkheden. Het betreft dan burgers, lagere overheden, bedrijven, beroepsgroepen en andere instellingen uit de (semi-)collectieve sector.
- Binnen dit terrein is een aantal diensten werkzaam dat ondersteunende functies kent voor de gehele rijksoverheid of voor een bepaald departement, zoals de Rijks Geneeskundige Dienst, Rijks Gebouwendienst, Domeinen en de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen. Deconcentratie van deze ondersteunende diensten hangt samen met de spreiding van subjecten en objecten door de spreiding van overheidsdiensten over het land.
- Naast de hiervoor genoemde taken, kunnen bij diensten uitvoerende taken worden onderscheiden, die gericht zijn op de produktie van voorzieningen. Deze zijn zoals uit het onderzoek blijkt van velerlei aard. Dit type taak komt bij de meeste diensten voor. In het algemeen is kenmerkend voor de uitvoerende taken, het technisch specialistische karakter. Belastingheffing, scheepsmeting, geologische werkzaamheden en dergelijke kunnen hierbij als voorbeeld dienen. Uiteraard beperkt dit technisch specialistische karakter zich niet alleen tot uitvoerende taken. Ook bij meer intermediaire taken in het inspecterende vlak, doet zich een beeld voor van technisch specialistische werkzaamheden.

Het geheel overziende, kan niet verwacht worden dat juist deze categorie activiteiten zich in het bijzonder zou lenen voor inkrimping als men ze afzet tegen de rest van het niet-gedeconcentreerde rijksapparaat. Deze indruk geldt althans onder de huidige omstandigheden van ons overheidsbestel.

Het gaat om bijna 90.000 medewerkers (55%!) (het relevante ijkbedrag waarover deze heroverwegingsstudie handelt, benadert de f 7 miljard).

Door zijn omvang krijgt een dergelijke uitsnede uit het totale rijksapparaat iets willekeurigs; de vraag rijst of ook andere dienstonderdelen een kritisch evaluerende studie beter zouden doorstaan.

Het zijn kortom in vele opzichten "diensten als een ander".

Dit vooropgesteld zijnde, wordt hieronder toch een aantal specifieke punten van het gedeconcentreerd zijn of van in dit veld opvallende aspecten behandeld.

In het laatste geval betreft het dus niet aandachtspunten waarvoor GRD's het alleenrecht kunnen opeisen, maar veeleer voorwaarden die onder andere in sterke mate effect sorteren op de aanwezige GRD's.

Samenhang met regelgeving

Het specialistische karakter hangt bijvoorbeeld voor een groot deel samen met de regelgeving die moet worden uitgevoerd, of waarbij controlerende functies ten behoeve van uitvoering door derden noodzakelijk is.

De relatie tussen regelgeving (met name het specialistisch karakter daarvan) en de omvang en veelheid van diensten is niet uitgebreid onderzocht.

Enige globale observaties kunnen wel worden gemaakt. Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat er een imponerende hoeveelheid wetgeving bestaat, waarop taken en bevoegdheden van diensten zijn gebaseerd. In enkele gevallen worden complexiteit, gedetailleerdheid en toeneming van regelgevingesignaleerd.

Terugdringing van de omvang en vereenvoudiging van regelgeving kunnen daarbij als voorwaarde worden gezien om tot (fundamentele) besparingen te komen.

De aan de taken van diensten ten grondslag liggende regelgeving vereist derhalve een continue herbezinning.

Hierdoor kan de structuur van de overheid worden vereenvoudigd, doordat een aantal intermediaire taken wegvalt. Bijkomend voordeel is een duidelijke maatschappelijke spin-off. Door vereenvoudiging treden besparingen bij cliëntgroepen op.

Daarnaast doet zich het verschijnsel voor dat een aantal diensten taken hebben ter uitvoering van dezelfde wet(ten). Meer eenduidigheid van ter zake van een zelfde onderwerp bevoegde actoren, ook voor de duidelijkheid ten aanzien van doelgroepen, is gewenst.

Een andere kwestie is, dat de instellingsvoorwaarden van meerdere diensten door eenzelfde (kader)wet geregeld zouden worden (bijvoorbeeld gezondheidszorg). Van deze mogelijkheid kan nog meer dan thans gebruik gemaakt worden.

Technisch specialistische taken en democratische controle

Van de zijde van één van de werkgroepleden is verwoord, dat de argumenten voor de deconcentratie dezelfde zijn als voor decentralisatie, behalve het democratische argument.

De voorzieningen van gedeconcentreerde diensten zijn in deze visie minder democratisch controleerbaar en tot stand te brengen dan bij decentralisatie.

Dit is een valide argument. De democratische besluitvorming en controle voor de 69 diensten met zijn bijna 90.000 ambtenaren is in handen van bewinds- personen en 225 kamerleden. Cliënt- en doelgroepen hebben derhalve in hun contact met diensten met ambtenaren te maken. De afstand tot de democratische organen op centraal niveau is vele malen groter dan op provinciaal en lokaal niveau.

Het is echter de vraag of democratische betrokkenheid overal even zwaar moet wegen. Bij bedrijfsmatige activiteiten die er vele zijn, is dat veelal nauwelijks een punt van zorg.

Een verhoging van het democratisch gehalte is in sommige gevallen, in het bijzonder indien sprake is van afweging van belangen, aandachtspunt. Dit kan zich uiten in decentralisatie en medebewind. Een andere vorm van grotere democratische betrokkenheid is mogelijk te vinden door verzelfstandiging of functionele decentralisatie. Bij dit laatste kan het namelijk mogelijk zijn doelgroepen en cliëntgroepen op bestuurlijk niveau te betrekken (overheidsstichtingen, zelfstandige bestuursorganen).

Uitvoerende taken en uniformiteit versus variëteit

Uniformiteit over het gehele land wordt in een aantal gevallen gezien als een voordeel van deconcentratie (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid). Dit staat dan weer op gespannen voet met de mogelijkheid die deconcentratie biedt om naar lokale omstandigheden te variëren. De realisering van overheidsdoelstellingen is vaak zozeer afhankelijk van plaatselijke omstandigheden dat via uniforme regelgeving de flexibiliteit van rijksdiensten juist te beperkend zou werken. In die gevallen is decentralisatie wellicht de meest in aanmerking komende optie. Overigens wordt in verband met de keuze tussen deconcentratie en decentralisatie de problematiek van uniformiteit nog wel eens te zwart-wit geschetst.

Het is aan de ene kant de vraag of de afzonderlijke kantoren van gedeconcentreerde diensten wel zo gemakkelijk tot uniform gedrag (gelijke monniken - gelijke kappen) te brengen zijn.

Dit is wel onderzocht.

Aan de andere kant worden lagere overheden ook regelmatig gecorrigeerd door hun burgers, door overheden en door rechterlijke procedures.

Technisch specialistische taken en structuurvarianten

Het marktmechnisme is naast het democratische mechanisme, een middel om de juiste allocatie van voorzieningen te bewerkstelligen.

Op het vlak van uitvoerende taken en technisch advies liggen hier vele mogelijkheden.

Grofweg kan worden gesteld dat daar, waar de taken dicht tegen de markt aan liggen en/of soortgelijke taken in het particuliere bedrijfsleven worden of kunnen worden vervuld, het overwegen van privatisering voor de hand ligt. Bij uitbesteding kan de publieke verantwoordelijkheid worden gewaarborgd. Daarnaast is het kabinet begonnen met de verzelfstandiging van een aantal diensten (waarborg IJkwezen, Reclasseringsraden), waarvoor gezien het aantal ontheffingen hiervoor GRD's in aanmerking komen. Argumenten hiervoor liggen in de sfeer van het in evenwicht brengen van de kosten-/opbrengstverhoudingen en de verantwoordelijkheid van de betrokken sector. Bij niet controversiële uitvoerende taken, die nauwe verwantschap hebben met de taken van provincies en gemeenten, valt ten slotte te denken aan medebewind.

De werkgroep beveelt voor deze technische taken in het bijzonder de privatiserings- en verzelfstandigingsvarianten voor verder onderzoek aan.

Een voorbeeld: onroerend-goedtaken

Een punt van aandacht vormt bijvoorbeeld de mogelijkheid voor een andere structuur voor die GRD's die zich bezighouden met het beheer van onroerend goed.

Te denken valt aan de Rijksgebouwendienst, Domeinen, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, Beheer Landbouwgronden, Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van Defensie.

Hierbij is de belangrijkste reden voor de aanwezigheid van een GRD dat het om rijkseigendommen gaat.

Het aandachtspunt dat de werkgroep hierbij signaleert, is de vraag of beheer van rijkseigendom ook aan derden kan worden uitbesteed.

In dat geval zijn er meer mogelijkheden tot het overwegen van afstoten van beheersactiviteiten aan private ondernemingen of lagere overheden.

(Een voorbeeld van het laatste is het bij overeenkomst overdragen van het beheer van rijkswaardwegen in Friesland aan de provincie.) Uiteraard kan ook in afzonderlijke gevallen de uitkomst van die overweging zijn, dat het doelmatiger is het beheer in eigen hand te houden.

Conclusies met betrekking tot uitvoerende taken

- a. Het komt voor dat een aantal diensten betrokken zijn bij de uitvoering van dezelfde wetten. Meer eenduidigheid van ter zake van eenzelfde onderwerp bevoegde actoren en ook ten aanzien van doelgroepen, is gewenst.

Anderzins kan van de mogelijkheid, instellingsvoorwaarden van meerdere diensten door eenzelfde wet te regelen (bijvoorbeeld gezondheidszorg), meer gebruik worden gemaakt.

- b. Ten aanzien van technisch specialistische taken is, vooral indien sprake is van afweging van belangen, een verhoging van het democratisch gehalte een punt van aandacht. Daarbij kan gedacht worden aan alternatieve bestuurlijke varianten zoals medebewind en functionele decentralisatie. Bij dit laatste is het namelijk mogelijk doelgroepen en cliëntgroepen op bestuurlijk niveau te betrekken.
- c. Het argument "uniformiteit van taakuitoefening" dat hiertegen vaak wordt ingebracht, is voor nuancering vatbaar, met name op grond van de vraag of afzonderlijke kantoren van een dienst wel zo uniform (moeten) handelen.
- d. Ten aanzien van de overige technisch specialistische taken beveelt de werkgroep vooral privatiserings- en verzelfstandigingsvarianten ter overweging aan, in verband met het evenwicht brengen van de kosten-opbrengstenverhoudingen en de verantwoordelijkheid van de betrokken sector.
- e. Ten aanzien van diensten die zich bezighouden met het beheer van rijks-eigendommen, adviseert de werkgroep in het bijzonder te bezien welke mogelijkheden splitsing van beheer en eigendom oplevert voor uitbesteding aan derden.

5.3 Toezicht en de rol van gedeconcentreerde rijksdiensten

1. Algemeen

Toezicht, zoals het hier wordt opgevat, veronderstelt de aanwezigheid van een formeel wettelijke mogelijkheid van de overheid gedragingen van beleids-subjecten dwingend te beïnvloeden. Er moet dus een stok achter de deur zijn (vernietiging, niet-goedkeuring, inhouding van financiële middelen, stilleggen van een bedrijf en strafvervolgning).

Anders betreft het overleg (met instellingen die bij de beleidstoepassing zijn tussengeschakeld) of de oog-en-oorfunctie die hierna aan de orde komen.

In het algemeen heeft het toezicht dat gericht is op particulieren, het karakter van handhaving van normen die in wet- en regelgeving zijn gesteld. Dit valt onder het hoofd "opsporing". Voor deze paragraaf blijft over de handhaving van regels en de hierna te noemen meer beleidsmatige vorm van toezicht ten opzichte van lagere overheden en andere instellingen die een publieke taak behartigen.

In het volgende schema kunnen de verschillende instrumenten van beleids-toetsing als volgt worden geordend:

	Sanctie		Geen sanctie	
	Particulieren	Provincies/ gemeenten/ instellingen	Particulieren	Provincies/ gemeenten/ instellingen
Norm in regels vastgelegd	Opsporing	Toezicht	Oog-en-oor	Advies/oog-en-oor
Norm niet duidelijk vastgelegd	--	Toezicht	Oog-en-oor	Overleg/oog-en-oor

Bij afwezigheid van duidelijk toepasbare normen is vooral preventief toezicht een middel tot sturing van activiteiten "naar bewind van zaken" op grond van algemene beleidsdoelstellingen. Dit komt veelvuldig voor, bijvoorbeeld bij subsidieregelingen en planvoorschriften en gaat meestal gepaard met zogenaamd sturende regelgeving (in tegenstelling tot rechtstreeks toepasbare ordenende regelgeving).

2. De bijdrage van gedeconcentreerde rijksdiensten

Inschakeling van een gedeconcentreerde rijksdienst ter handhaving van ordenende regelgeving, kan worden vergeleken met de taak van de politie. Deze normhandhaving wordt echter apart onder het hoofd "toezicht" in beschouwing genomen, voor zover dit gericht is op (overheids)instellingen die belast zijn met de beleidsuitvoering. Dit omdat publieke verantwoordelijkheden voor een juiste wetstoepassing in eerste instantie al elders zijn gelegd en de toezichtfunctie in die gevallen in tweede instantie plaatsvindt (ook indien de mogelijkheid van rechtsbescherming in aanmerking wordt genomen).

Inschakeling van een gedeconcentreerde rijksdienst bij beleidsmatig toezicht betekent dat de controle en sturing belangrijk worden geïntensiveerd ten opzichte van toezicht vanuit een centraal punt.

Het ter plaatse waarnemen van de feitelijke situatie kan, ook indien overigens vrij beperkte juridische instrumenten ter beschikking staan, zoals advies of schorsing/vernietiging, in zijn uitwerking soms vrijwel op één lijn worden gesteld met zware formele procedures ten departemente, zoals de (preventieve) goedkeuring van alle afzonderlijke besluiten of plannen of financiering op basis van uitgewerkte projectaanvragen.

Aandachtspunt hierbij is ingevolge het beleid van het kabinet de vraag of decentralisatie of ordenende regelgeving deze vorm van sturing door rijksdiensten kan vervangen.

3. Aandachtspunten bij normhandhaving

Uit oogpunt van deregulering is er alle reden om dit stelselmatige toezicht via gedeconcentreerde diensten onder de loupe te nemen. Immers, een stelselmatige controle vanuit een bepaalde sectorale invalshoek brengt extra interne (voor het departement zelf) en externe beleidslasten met zich mee (voor de beleidssubjecten = lagere) overheden en particulieren (bedrijven en instellingen)). Deze kosten kunnen oplopen wanneer beleidssubjecten met verschillende toezichthouders te maken krijgen, ieder met een eigen invalshoek. Kosten en baten dienen tegen elkaar te worden afgewogen. Met betrekking tot de baten dient te worden bedacht dat het vermogen van de overheid door middel van sturing haar beleidsdoelstellingen te realiseren, beperkt is. Er is ook een grens aan de wenselijkheid van sturing en de intensiteit van correctief ingrijpen door de overheid. Vrees voor afwijking van gestelde normen of voor ontwikkelingen die zich slecht verdragen met de doelstellingen van een bepaald sectoraal beleid, is op zichzelf nog geen reden voor direct ingrijpen door de rijksoverheid. Een streven naar 100% doelstellingenrealisatie is slechts gerechtvaardigd als aspiratieniveau bij majeure belangen. Ook wanneer beleidsdoelstellingen in de vorm van materiële normen in de wet zijn neergelegd, zal in een aantal gevallen met normafwijkingen rekening moeten worden gehouden. Bezien moet worden of deze wat relativerende benadering van het toezicht repercussies kan hebben voor de vraag of hiervoor aparte (gedeconcentreerde) apparaten moeten worden ingeschakeld.

- a. Aandachtspunt is dus allereerst de vraag of in een aantal gevallen toezicht op minder intensieve wijze dan door voortdurende waarneming ter plaatse (steekproefsgewijs of op grond van signalen uit het veld vanuit Den Haag) mogelijk zou zijn. Deze keuze moet door de aard van de te bewaken belangen gerechtvaardigd worden.
- b. Een extra overweging tot beperking is de omstandigheid dat een gedeconcentreerde dienst tot taak heeft anderen te controleren die op hun beurt al een toezichthoudende verantwoordelijkheid hebben.

- c. Een minder intensieve handhaving van sectorale regeling kan impliceren, dat meer wordt overgelaten aan de maatschappelijke krachten. Aandachtspunt is derhalve of in geval van normovertreding voldoende maatschappelijke tegenkrachten aanwezig zijn. Dan lijkt een stelselmatige controle van de kant van de overheid niet zonder meer gerechtvaardigd. Bezien zou moeten worden in hoeverre een meer afstandelijke benadering via signalen vanuit de burgerij voldoende aan de doelstellingen tegemoet kan komen. Een randvoorwaarde hierbij is, dat belangen van zwakkeren waarop de regelgeving zich richt, niet in het gedrang komen.
- d. Ook indien thans geen instellingen met publieke verantwoordelijkheden met deze taak belast zijn, is het denkbaar de handhaving van regelgeving op te dragen aan belanghebbenden, wanneer de regelgeving gericht is op een beperkte groep. Een voorbeeld wat in de praktijk veel voorkomt is de kwaliteitscontrole in het bedrijfsleven en bij bepaalde beroepsgroepen (keurmerken, respectievelijk tuchtrecht). Dit kan werken als de doelgroep als geheel bij deze controle gebaat is (de bestuurbaarheid van het produkt, de "stand" van de beroepsbeoefenaren). Wanneer echter sprake is van mogelijke belangenconflicten met derden of wanneer controle op de naleving ingrijpt in bijvoorbeeld bedrijfsprocessen (dan is meestal ook een opsporingsbevoegdheid vereist), ligt zo'n vorm van verzelfstandiging minder voor de hand.
- e. Ten slotte kan in meer gevallen dan thans worden overwogen het toezicht op de naleving van (rijks)regelgeving in medebewind aan lagere overheden op te dragen. De analogie met de (gemeente)politie ligt voor de hand, maar ook in andere meer specifieke beleidsterreinen is voor deze vorm gekozen (bejaardenbeleid, milieuwetgeving ten dele). Het veel genoemde argument dat de handhaving van rijkswetten automatisch in rijkshanden moet liggen, gaat niet altijd op, zeker niet indien het beleid is uitgekristalliseerd. Een belangrijke voorwaarde hierbij is evenwel dat bij dergelijke fundamentele veranderingen in het bestuurlijk-organisatorisch bestel, de financiële verhouding goed wordt geregeld. De bij de motivering van gedeconcentreerde rijksdiensten zeer vaak vermelde overweging van uniformiteit in rechtstoepassing, is niet altijd overtuigend. Immers, dit veronderstelt dat uniformiteit bij de vele inspectiekantoren beter is gewaarborgd dan bijvoorbeeld bij de gemeentepolitie of provinciale toezichtstaken. Dit is op zijn minst een punt voor nader onderzoek (zie ook hierboven bij paragraaf 5.2).

4. Toezicht ten opzichte van lagere overheden

Er is in het bijzonder een grens aan de wenselijkheid van een stelselmatige controle door gedeconcentreerde rijksdiensten ten opzichte van lagere overheden.

Wanneer gekozen wordt voor beleidsvoering door lagere overheden en een beleidskader is gegeven, moet de noodzaak van een verdere beïnvloeding worden aangetoond.

Door, wat veel voorkomt, besluiten die op grond van deze verantwoordelijkheden worden genomen, te binden aan goedkeuring vooraf of er een mededelingsverplichting aan te koppelen, wordt in feite een deel van de overgedragen verantwoordelijkheid weer teruggenomen.

Een duplicering van het beleid (en de daarmee samenhangende beleidskosten) is dan haast niet te vermijden.

Dit geldt mutatis mutandis evenzeer door een toezichtsverantwoordelijkheid ten opzichte van lagere overheden aan gedeconcentreerde rijksdiensten op te dragen.

Wanneer de rijksoverheid in duidelijke normen heeft vastgelegd wat van de lagere overheden wordt verlangd, is stelselmatige controle op desbetreffende besluiten in principe niet nodig. Als de lagere overheid enige beleidsruimte heeft gekregen en mogelijke fouten geen onherstelbare gevolgen hebben, kan de controle worden overgelaten aan burgers in die gemeenten/provincies. Volstaan kan dan worden met het in provincie- en gemeentewet geregelde repressieve toezicht. Wanneer sprake is van concrete verplichtingen die aan de lagere overheid zijn opgelegd zonder enige beleidsvrijheid, zou bezien moeten worden of volstaan kan worden met de taakverwaarlozingsregeling van de gemeente- of provinciewet; of indien dit onvoldoende wordt geacht kan positief toezicht worden overwogen (bijvoorbeeld een aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk), maar niet gekoppeld aan een mededelingsverplichting voor de lagere overheid, maar met een termijnstelling. Immers, ook een mededelingsverplichting brengt stelselmatig toezicht met zich mee.

5. Conclusies

- a. Inschakeling van een GRD bij toezicht betekent dat de controle en sturing belangrijk worden geïntensiveerd ten opzichte van toezicht uit een centraal punt. Voor toekennen van toezichttaken aan een GRD dient het gewicht van de te bewaken belangen doorslaggevend te zijn. Maar daarnaast is ook de aanwezigheid van andere instrumenten (zoals gemakkelijk constateerbare overtredingen, openbaarheid en rechtsbescherming, inspraak en informatieverplichtingen in de richting van het departement) van belang. Tevens is van belang of in geval van normovertreding voldoende maatschappelijke tegenkrachten aanwezig zijn. In dat geval lijkt een stelselmatige controle van de kant van de overheid niet zonder meer gerechtvaardigd. Een randvoorwaarde hierbij is, dat belangen van zwakkeren waarop de regelgeving zich richt, niet in het gedrang komen.
- b. Het toekennen van toezichthoudende verantwoordelijkheid aan een gedeconcentreerde rijksdienst bovenop die van een andere instantie, is zeer discutabel.

Hierdoor wordt de laatstgenoemde verantwoordelijkheid niet serieus genomen en wordt aan de eerstgenoemde taak "toezicht op toezicht" onevenredig zwaar gewicht toegekend.

- c. Als provincie en gemeente enige beleidsruimte hebben gekregen en mogelijke fouten geen onherstelbare gevolgen hebben, kan volstaan worden met het in provincie en gemeentewet geregelde repressieve toezicht. Wanneer sprake is van concrete verplichtingen die aan de lagere overheid zijn opgelegd zonder enige beleidsvrijheid, zou bezien moeten worden of volstaan kan worden met de taakverwaarlozingsregeling van de gemeente- of provinciewet; of positief toezicht niet gekoppeld aan een mededelingsverplichting voor de lagere overheid, maar met een termijnstelling.
- d. Ook indien thans geen instellingen met publieke verantwoordelijkheden met deze taak belast zijn, is het denkbaar de handhaving van regelgeving op te dragen aan belanghebbenden, wanneer de regelgeving gericht is op een beperkte groep en deze gebaat is bij normhandhaving (bijvoorbeeld kwaliteit van het produkt).
- e. Medebewind en verzelfstandiging zijn bij normhandhaving in meer gevallen dan thans al bestaan, het overwegen waard.
- f. In geval van toezichtfuncties in verband met beleidssturing, waarbij de normen onvoldoende scherp zijn ingevuld, verdient vervanging door ordenende regelgeving dan wel beleidsbeperking als alternatief, overweging.

5.4 Advies en overleg

1. Algemeen

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de bij formele regelgeving aan gedeconcentreerde diensten opgedragen advies- en overlegbevoegdheden, gericht op beïnvloeding van de besluitvorming van lagere overheden.

Zoals in paragraaf 5.3 is aangegeven, betreft het indirecte bestuursbevoegdheden, waaraan geen formele sanctie is verbonden.

Onderscheiden kunnen worden:

- Adviesbevoegdheid gericht op specifiek aangeduide besluiten van lagere overheden.
- Advisering aan lagere overheden over geformaliseerde overleg- en adviesorganen, waarin (ook) "rijksheren" zitting hebben.
- Algemene adviesbevoegdheid van een gedeconcentreerde dienst, gericht op ondersteuning/stimulering van lagere overheden.

2. Rol van gedeconcentreerde diensten

In principe kunnen advies- en overlegtaken ook vanuit een centraal niveau worden behartigd. Overweging om deze taken aan plaatselijk aanwezige rijksambtenaren op te dragen is, dat daardoor een nauwere betrokkenheid mogelijk wordt bij de wijze waarop lagere overheden zich van hun taak kwijten. Aanwezigheid van een rijksambtenaar ter plaatse kan bovendien de functie hebben dat de wereld van de rijksoverheid en die van gemeenten en provincies op meer informele wijze worden overbrugd. Door directe contacten en inzicht in de plaatselijke verhoudingen kan een vertrouwensrelatie worden opgebouwd met de betrokken overheden. Conflicten tussen beleidskeuzen van het Rijk en keuzen van lagere overheden kunnen langs die weg op een soepele wijze worden vermeden of gedempt, nieuw beleid kan op eenvoudiger wijze worden geïntroduceerd en gestimuleerd dan met bijvoorbeeld regelgeving mogelijk is.

Aanspreekbaarheid en beschikbaarheid van deskundigheid zijn belangrijke motieven voor "local presence".

Daartegenover staat dat de directe betrokkenheid bij het beleid van provincies en/of gemeenten wellicht tot gevolg kan hebben, dat de betrokken gedeconcentreerde diensten hun aandacht naar meer aspecten van het beleid van deze overheden laten uitgaan, dan via een meer afstandelijke benadering mogelijk is en misschien ook voor doorwerking van rijksbeleid strikt genomen noodzakelijk is. De neiging tot detailbemoeienis is niet eenvoudig in te dammen, ook al omdat de grens tussen rijksbeleid en ander beleid niet goed te trekken is; immers, belangen zoals bijvoorbeeld economie, openluchtrecreatie en wonen en vervoer lopen door alle bestuurslagen heen. Een kwantitatieve uitbreiding en verdere detaillering van rijksbetrokkenheid bij de besluitvorming van lagere overheden kan op zijn beurt weer een toename van de kans op conflicten met zich meebrengen.

De ambtelijke bemoeienis (als uitvloeisel van de adviestaak) met de besluitvorming van provincies en gemeenten, kan daarnaast door een veelheid van contacten en de gegroeide vertrouwensband ondoorzichtig worden. Daardoor wordt de controleerbaarheid van het bestuurlijk handelen bemoeilijkt. Dit effect wordt sterker naarmate de invloed van de adviserende rijksambtenaren groter is. De meer formele advisering schept in ieder geval een verplichting voor de provinciale en gemeentelijke organen met het advies rekening te houden. Het verplichtend karakter van algemene advisering in de vorm van regelmatig overleg, lijkt minder nadrukkelijk aanwezig.

Wanneer evenwel de desbetreffende rijksdienst nog andere beïnvloedingsmogelijkheden heeft, zal in beide gevallen de advisering zwaarder wegen dan in geval van louter een adviesbevoegdheid, doordat zij in een later stadium mogelijkheden heeft voor correctie van het beleid van de betrokken besturen (toezicht, een mogelijkheid om aanwijzingen te geven, een financieel beïnvloedingsinstrumentarium).

3. Adviesbevoegdheid gericht op specifieke besluiten

Overweging om advisering ten aanzien van bepaalde groepen van besluiten van provincies en gemeenten verplicht te stellen, is bevordering van een zorgvuldige besluitvorming.

Aspecten die hierbij een rol spelen zijn een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen (in geval van de zorg van het Rijk voor een bepaalde sector, bijvoorbeeld bij vergunningverlening), afstemming met rijksbelangen (met name in geval van planvorming) en deskundige inbreng.

In principe kunnen hier twee situaties worden onderscheiden:

- een verplichting voor de provincies en gemeenten bij de voorbereiding van nader omschreven besluiten (planning, vergunningverlening en dergelijke) in alle voorkomende gevallen advies in te winnen bij één of meer gedeconcentreerde rijksdiensten
- een bevoegdheid van het Rijk (i.c. een gedeconcentreerde dienst) om op eigen initiatief te adviseren ten aanzien van bepaalde categorieën van provinciale en gemeentelijke besluiten.

Het verschil tussen beide situaties is gradueel. In het eerste geval is de lagere overheid gehouden alle besluiten die onder de aangewezen categorie vallen, aan de GRD voor te leggen. De GRD moet in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen en overleg te voeren.

Zowel in dit geval als in het geval van een niet verplichte adviesbevoegdheid ligt het initiatief bij de GRD. Het effect kan in beide gevallen gelijk zijn, namelijk dat de lagere overheid verplicht is, respectievelijk zich verplicht voelt (anticipatie) in een vroegtijdig stadium vooroverleg te plegen.

Dit kan, vooral waar het grote aantallen besluiten betreft die worden voorgelegd, leiden tot zware procedures, die niet in alle gevallen nodig zijn.

Er kan een situatie ontstaan, dat een deel van de verantwoordelijkheid voor het besluit bij de aangewezen adviesinstanties terechtkomt. Van een directe democratische controle hierop is evenwel geen sprake.

Aandachtspunt is hier of de beoogde zorgvuldigheid in de besluitvorming niet met andere middelen gegarandeerd kan worden. In dit verband beveelt de werkgroep aan te bezien of de verantwoordelijkheid voor het inwinnen van advies en het al dan niet voeren van overleg; bij de lagere overheid kan worden gelegd die de beslissing (waarop de verplichting gericht is) voorbereidt. Dit heeft bovendien het voordeel, dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen gedeconcentreerde diensten en andere belanghebbenden.

Ten aanzien van de beoogde afstemming en deskundige inbreng is het de vraag of van de lagere overheden verwacht mag worden dat zij in principe alle betrokken belangen in hun afweging mee zullen nemen.

Dit is mede afhankelijk van de gegroeide praktijk, het inzicht, de capaciteit en de ervaring van de betrokken actoren. Tevens dient aandacht te worden besteed aan bestaande mogelijkheden voor eventuele correctie op het handelen van lagere overheden, zoals inspraakprocedures en rechtsbescherming. Op grond van beginselen van behoorlijk bestuur is de overheid gehouden in een tijdig stadium overleg te plegen met alle betrokkenen die direct in hun belang worden getroffen. Wanneer de procedures voldoende open en inzichtelijk zijn, kan eventueel "onheil" langs die weg worden signaleerd. Het argument van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is dus op zichzelf geen voldoende rechtvaardiging voor intensief volgen van provinciale en gemeentelijke afweging van belangen. Bepalend is veeleer de vraag in hoeverre eventuele fouten die de lagere overheid maakt, onherstelbare gevolgen hebben. In dat geval heeft het meer formele gestructureerde instrument "toezicht" evenwel de voorkeur (zie ook paragraaf 5.3). Bovendien zou consequente doorvoering van dit principe op terreinen waar de beslissing wel wordt overgelaten, een vermenigvuldiging van controle op advisering met zich meebrengen. Afhankelijk van het gewicht van de betrokken rijksbelangen (afwijking heeft onaanvaardbare consequenties) en de mate waarin deze in de besluitvorming van de provinciale en gemeentelijke besturen een rol spelen, zou daarnaast overwogen kunnen worden in plaats van een adviesverplichting voor deze overheden of een adviesbevoegdheid van de GRD; de desbetreffende overheden een verplichting op te leggen tot verslaglegging van het gevoerde overleg. Voordelen zijn tweërlei: grotere openheid, bijvoorbeeld meer inzicht voor Provinciale Staten, respectievelijk gemeenteraden in de rol die de ingewonnen adviezen spelen; anderzijds leidt deze controlemogelijkheid achteraf voor de betrokken rijksdiensten tot een rem op detailbemoeienis.

4. Advisering en overleg via advies- en overlegorganen

Deze vorm komt met name op het provinciale niveau voor (bijvoorbeeld PPC, provinciale raden voor de volksgezondheid) en sporadisch in de relatie tussen Rijk en gemeenten, vooral om redenen van organisatorische capaciteit. De betrokken rijksdiensten kunnen langs deze weg in het overleg met de lagere overheid over hun belangen waken. Deze vorm van overleg heeft de voorkeur boven de meer informele overleg- en adviesrelaties, met name uit oogpunt van openheid en inzichtelijkheid. Aandachtspunt is in de eerste plaats de samenstelling van dergelijke organen.

Bezien zou moeten worden of de huidige samenstelling van de verschillende organen functioneel is. De indruk bestaat dat nu vaak diensten bij overlegsituaties worden betrokken die slechts zijdelings belang hebben bij de taakuitvoering van de lagere overheden. Slechts die diensten zouden bij het overleg betrokken moeten worden die rechtstreeks claims kunnen doen gelden ten aanzien van de belangen die in het geding zijn. Dit kan betekenen dat, afhankelijk van de agenda, de overlegdelegatie van de rijksoverheid van uiteenlopende samenstelling is.

Bij te grote overlegdelegaties kan van een goed resultaat bovendien nauwelijks sprake zijn, omdat dan de verschillende deelbelangen toch weer afzonderlijk tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Een tweede aandachtspunt betreft de inhoud van het overleg. Er kan een aantal knelpunten worden signaleerd, dat veel in overlegsituaties tussen onder meer rijk, GRD en lagere overheid voorkomt, zoals onvoldoende openheid, vrijblijvendheid en ongelijkwaardige machtsposities¹⁾). Overleg heeft dan nauwelijks enige meerwaarde ten opzichte van meer hiërarchische coördinatie-instrumenten (verplicht advies, toezicht). Uit oogpunt van hoge beleidskosten van overleg en oncontroleerbare beïnvloedingsmechanismen, hebben deze dan zelfs de voorkeur. Overleg dient geen reproductie van de machtsverhoudingen te zijn.

Bepleit wordt het overleg te normeren, op grond van beginselen van behoorlijk overleg, naar analogie van beginselen van behoorlijk bestuur¹⁾). Zonder hierop dieper te kunnen ingaan, bepleit de werkgroep nader te bezien in hoeverre aan dergelijke beginselen nader inhoud kan worden gegeven, te beginnen bij de hier bedoelde meer geformaliseerde overlegstructuren.

5. Algemene advies/overlegbevoegdheden

Deze adviestaken zijn soms gericht op bijstand en voorlichting ten behoeve van provincies, gemeenten en instellingen.

Daarnaast wordt stimulering van nieuw beleid op een bepaald beleidsterrein als overweging gegeven, in wisselwerking met de beleidsontwikkeling van de rijksoverheid.

Een derde overweging die in de praktijk voorkomt om aan een gedeconcentreerde dienst een algemene adviesbevoegdheid te geven, is bewaking van bepaalde sectorale beleidsbelangen die soms bij allerlei besluiten van gemeenten en provincies een rol kunnen spelen (integratie).

a. Bijstand en voorlichting

Met betrekking tot ondersteunende functies, veelal ten behoeve van gemeenten, zou bezien kunnen worden of deze taak aan de provincies kan worden overgelaten. Met name wanneer het beleidsveld van een dynamische ontwikkelingsfase terechtkomt in een beheersfase, komen de provincies in aanmerking om de nodige ondersteunende taken van het Rijk over te nemen.

¹⁾ Bleker, (naar) goed overleg, Zwolle, 1984.
Eindrapport van de werkgroep Complementair Bestuur, 's-Gravenhage, 1982.

Daarnaast verdient in een meer gestabiliseerde fase de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking en advisering door onafhankelijke deskundige organisaties de aandacht.

b. Stimulering

Deze taak werd in een beperkt aantal gevallenesignaleerd. Argumenten om een dergelijke taak aan een GRD op te dragen zijn:

Het beleid van provincies en gemeenten moet nog geheel van de grond komen. Er is een voortdurende wisselwerking nodig met het veld ten behoeve van de beleidsontwikkeling op centraal niveau. Hieruit volgt dat dit op zichzelf een tijdelijke taak is.

Dit vergt een regelmatige bezinning op deze taak, tegen de achtergrond van de mate waarin het gepropageerde beleid op plaatselijk niveau ingang en aanvaarding heeft verkregen, zowel bij bestuurders van provincies en gemeenten, als bij burgers en particuliere organisaties.

Daarnaast zal de rijksoverheid zich moeten afvragen of het te propageren beleid langs deze weg kan worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door voorlichting, subsidies en normering.

Oprichten of in stand houden van een GRD, die zich voornamelijk met dit soort per definitie tijdelijke taken bezighoudt, lijkt vooral uit kostenoverwegingen minder zinvol. Zo'n dienst krijgt, gezien de aard van de taak, al gauw het karakter van een "leger in vredetijd".

c. Belangenbewaking

Hier gelden mutatis mutandis de aandachtspunten, genoemd naar aanleiding van de gerichte adviestaken en het overleg via geformaliseerde overlegkanalen. Samenvattend:

- Kritisch moet gezien worden in hoeverre de lagere overheden geacht kunnen worden tot een evenwichtige afweging van besloten belangen te komen.
- Bij belangenbewaking die zich beperkt tot algemene aspecten zou men zich moeten beperken tot concrete claims die voortvloeien uit welomschreven belangen.

6. Conclusies

- a. Wanneer het initiatief tot advisering van provinciale en gemeentelijke overheden bij een daartoe aangewezen GRD ligt, kan dit leiden tot zware (overleg) procedures en een onduidelijke, ambtelijk beleidsbeïnvloeding. Uit oogpunt van een duidelijke verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden verdient het de voorkeur de verantwoordelijkheid voor het inwinnen van advies en het voeren van overleg bij de overheid (provincie of gemeente) te leggen, die de beslissing voorbereidt.

- b. Afhankelijk van het gewicht van de betrokken rijksbelangen en de mate waarin deze in de besluitvorming van de provincies en gemeenten een rol spelen, zou daarnaast overwogen kunnen worden in plaats van (verplichte) advisering met betrekking tot bepaalde categorieën van besluiten, het gevoerde overleg verplicht te stellen.
- c. Formele advies- en overlegorganen waarin gedeconcentreerde diensten vertegenwoordigd zijn, verdienen met name op provinciaal niveau (schaal) de voorkeur boven de meer informele advies- en overlegsituaties, met name uit oogpunt van openheid in de besluitvorming.
De samenstelling van die organen dient zodanig te zijn, dat alleen die rijksdiensten in het overleg worden betrokken, die "harde claims" kunnen doen gelden ten aanzien van de belangen die in het geding zijn; tevens verdient een nadere normering van het overleg, onder het gebruikelijk voorbehoud van beginselen van goed overleg, hier nader aandacht.
- d. Meer algemeen beveelt de werkgroep beperking van advies- en overlegrelaties aan, tussen GRD en provincies en gemeenten, tot harde claims ten aanzien van de belangen die in de besluitvorming in het geding zijn.
- e. Met betrekking tot adviestaken, gericht op ondersteuning van gemeente, verdient (met name in een gestabiliseerd beleidsveld) overlaten aan de provincies, of zelfhulp (dat wil zeggen intergemeentelijke samenwerking of inschakeling van derden door gemeenten) overweging.
- f. Ten aanzien van beleidsstimulerende adviestaken van gedeconcentreerde diensten zou bezien kunnen worden of "bestuur op afstand" mogelijk is. Oprichting of instandhouding van een dienst voor primair tijdelijke taken ligt niet in de rede.

5.5 Oog-en-oorfunctie voor het departement als mogelijke taak van gedeconcentreerde rijksdiensten

Deze functie is voor veel diensten van belang, zij het dat zij meestal een afgeleide vormt van andere hoofdtaken, waardoor de dienst toch ter plaatse aanwezig is.

Het zal duidelijk zijn dat in het bijzonder voor de rijksoverheid de oog-en-oorfunctie van vitaal belang kan zijn om het beleid te laten aansluiten bij de werkelijkheid.

Hierbij dient uiteraard onderscheid te worden gemaakt naar de aard van de desbetreffende overheidstaak. Wanneer de rijksoverheid rechtstreeks, dagelijks en met ingrijpende instrumenten ingrijpt in het maatschappelijk leven, is de behoefte aan concrete veldinformatie anders dan wanneer er zo nu en dan globaal en voorwaardenscheppend wordt opgetreden. Dit erkennende, zal moeten worden bezien wat de rol van gedeconcentreerde rijksdiensten in dit verband kan zijn.

De werkgroep acht deze rol in de huidige tijd in het algemeen discutabel.

Tjeenk Willink geeft in overweging "buitendiensten" te gebruiken om "meer dan kwantitatieve informatie aan het departement te geven"). Hij noemt de provinciale directeuren van het Ministerie van Landbouw en Visserij als goed voorbeeld. Deze moeten iedere 14 dagen aan de top van het departement een beeld geven van de situatie in hun regio.

Hierbij dienen naar het oordeel van de werkgroep de volgende punten in acht te worden genomen.

1. Verschillende omstandigheden kunnen de effectiviteit van de oog-en-oor-functie bij gedeconcentreerde rijksdiensten bedreigen.
 - a. Als de gedeconcentreerde dienst te veel informatie moet uitwisselen over regels en afwijkingen of te veel is gepreoccupeerd met dagelijkse uitvoerende taken om nog goed om zich heen te kijken, kunnen de kanalen verstopt raken.
 - b. Men moet ervoor oppassen, dat een dienst bewust of onbewust de beleidsmakers informatie onthoudt die niet in hun straatje past. Dit euvel wordt soms ondervangen door de buitendienst een semi-onafhankelijke status toe te kennen, maar dan dreigt weer het risico dat de kunstmatig geschapen kloof moeilijk kan worden overbrugd.
 - c. Dit brengt ons op een belangrijk punt van aandacht: de beleidsdirecties moeten zich voldoende met het gedeconcentreerde apparaat kunnen identificeren als "een van hen". Omgekeerd kan zonder die basis de informatie wel goed zijn, maar zij dringt onvoldoende door tot degenen die haar nodig hebben.

Dit gevaar wordt nog versterkt door de veel voorkomende omstandigheid dat de buitendienst een eigen "hoofdkantoor" heeft, waaraan in eerste instantie wordt gerapporteerd. De kans dat in het beleid voldoende rekening wordt gehouden met de relevante informatie neemt af, indien de aanhechting van diensten op een te hoog niveau van de departementsleiding plaatsvindt in plaats van aan een beleidsdirectie. Immers, de positie van de centrale beleidsdirecties bij de voorbereiding van het beleid is doorgaans veel sterker dan die van een "stafdienst".

') Zie hierover ook H.D. Tjeenk Willink. De mythe van het samenhangend overheidsbeleid (pagina 17), Zwolle, 1984 en eerder C.J. Schuyt en J.A.A. van Doorn, red.: Crisis in de verzorgingsstaat, Alpen aan de Rijn, 1982.

") H.D. Tjeenk Willink o.c. (pagina 23).

2. Mede hierdoor moet een uitdrukkelijk punt van aandacht zijn of men er goed aan doet voor de oog-en-oorfunctie een afzonderlijke organisatorische voorziening in de vorm van een gedeconcentreerde rijksdienst in het leven te roepen.

a. Het te veel leunen op gedeconcentreerde rijksdienst voor oog-en-oorfuncties is namelijk niet zonder risico's. Ook voor beleidsmedewerkers in "Den Haag" ontstaat wellicht de kans dat men dit onderdeel van zijn taak te veel afschuift naar de buitendienst. "Klantgerichtheid", het signaleren van ontwikkelingen en begrip voor de wederpartij van de centrale overheid dienen een integrerend onderdeel te zijn van de taak van beleidsmedewerkers. Dit besef neemt toe en het is de vraag in hoeverre arbeidsdeling op dit terrein niet te ver is voortgeschreden.

b. Behalve de overweging dat beleidsmedewerkers meer de vinger aan de pols zouden moeten houden door zich persoonlijk van de situatie op de hoogte te houden, moet bedacht worden dat deze ook nu al veel signalen uit het veld kunnen opvangen zonder zich op pad te begeven of gebruik te maken van buitendiensten. In de eerste plaats kan incidenteel een veldonderzoek worden ingesteld.

Er zijn communicatiemiddelen, zoals telefoon, vakpers en kranten die kunnen worden geraadpleegd; er zijn politieke kanalen die steeds intensiever worden bewandeld. Belangenorganisaties dragen in grote mate getale en verscheidenheid indrukken aan en indien men hierop niet (alleen) wil varen, zijn er talrijke onafhankelijke adviesorganen waarin zorgvuldig geselecteerde organisaties spreken namens zeer breed geschakeerde en vaak deskundige achterbannen.

Ten slotte kan gewezen worden op de mogelijkheid om krachtens art. 79 van de Provinciewet en art. 149 van de Gemeentewet "bericht en raad" te vragen aan een of meer besturen van gemeenten en provincies.

Uit deze beschouwing volgt dat men niet al te snel zou moeten besluiten deze functie in overwegende mate toe te kennen aan een buitendienst en dat men zeker niet speciaal hiervoor een gedeconcentreerde dienst in het leven zou moeten roepen.

Dat laatste is tot nu toe ook nauwelijks gebeurd.

3. Indien er om andere redenen toch een gedeconcentreerde rijksdienst in het veld opereert, en indien voor beleidsinformatie niet volstaan kan worden met eenvoudig op te vragen kerngegevens, zou men echter zo goed mogelijk van deze dienst voor de signaleringsfunctie en interne adviesfunctie gebruik moeten maken. Ook volgens de beschouwingen die hiervoor in andere paragrafen zijn opgenomen, zou een gedeconcentreerde rijksdienst vooral aangewezen zijn bij beleidsterreinen waar het Rijk een rechtstreekse dagelijks uitvoerende taak te verrichten heeft. In die gevallen zijn de beleidsambtenaren in Den Haag waarschijnlijk onvoldoende in staat om zich voldoende (ex ante en ex post) van de uitwerking van het beleid op de hoogte te stellen, zonder meer op pad dan op kantoor te verkeren.

Ook Tjeenk Willink spreekt bij zijn aanbeveling alleen over "uitvoerende" buitendiensten.

Teneinde in de situaties de wisselwerking tussen departement en praktijk beter tot haar recht te laten komen met behulp van een gedeconcentreerde rijksdienst, doet de werkgroep de volgende aanbevelingen:

- a. Activeer ook de Haagse beleidsmedewerkers om zich persoonlijk te vergewissen van de situatie in het beleidsveld. Omgekeerd dienen gedeconcentreerde ambtenaren (uitvoerig) in een vroeg stadium bij de vorming van nieuw beleid betrokken te worden. Zonder dit blijft de kloof wellicht onoverbrugbaar.
Laat deze eis ook in de selectie van beleidsambtenaren meewegen.
Bevorder zo veel mogelijk roulatie van medewerkers tussen beleidsafdelingen en dienst.
- b. Bied de gedeconcentreerde rijksdienst de gelegenheid om zich naast de dagelijkse uitvoerings- en controletaken te oriënteren op de situatie van hun beleidsterrein in het veld. Hiervoor moet de dienstleiding tijd, geschikte capaciteit en stimulansen ter beschikking stellen.
- c. Maak het tot de uitdrukkelijke opdracht van de GRD-medewerkers om regelmatig over gevoerde gesprekken en opgedane indrukken te rapporteren aan de beleidsafdelingen. (Daarnaast bijvoorbeeld tweewekelijks over algemene ontwikkelingen.)
- d. Vermijd zoveel mogelijk het isolement door het tussenschuiven van een eigen hoofdkantoor. De affiniteit van de gedeconcentreerde ambtenaren moet zich primair op het beleid richten. De affiniteit van de beleidsambtenaren moet zich in sterke mate op de uitvoerbaarheid richten.
- e. Kritische evaluatie en onderzoek moeten worden aangemoedigd. Het leveren van obligate naar beleidsvriendelijke verhalen moeten worden ontmoedigd. Dit kan in promotie- en bezoldigingsbeleid, alsmede in immateriële prikkels en sancties tot uiting komen. Ook moet er regelmatig gelegenheid zijn tot het voeren van openhartige discussies over beleid en uitvoering.

Een en ander vergt bij de meeste departementen en diensten ingrijpende aanpassingen in organisatie en werkwijze, volgens indrukken uit dit onderzoek.

Het is van groot belang dat die diensten waarvan het (voort)bestaan noodzakelijk wordt geacht, niet door een te strakke en beperkte taakopvatting in een isolement terechtkomen. De aldus aangebrachte ruimte voor meer eigen verantwoordelijkheid en mondigheid, maar tevens gekoppeld aan rechtstreekse banden met de beleidsafdelingen, levert tevens een beter beheersbare en doelmatiger werkend, gedeconcentreerd apparaat op.

4. Conclusies

- a. De werkgroep acht de rol van gedeconcentreerde rijksdiensten voor deze functie in de huidige tijd discutabel. Er zijn tal van andere communicatiemogelijkheden voor handen.
- b. Aandachtspunt is overigens het verminderen van de kloof tussen beleidsafdelingen en de uitvoerende buitendiensten. Het bestaan van een eigen hoofdkantoor vergroot het risico van die kloof.
- c. Klantgerichtheid, het signaleren van ontwikkelingen, begrip voor de wederpartij behoort een integraal onderdeel te zijn van de taak van beleidsmedewerkers van de centrale overheid. De vraag is, of de arbeidsdeling in dit opzicht niet al te ver is voortgeschreden door het inschakelen van buitendiensten.
- d. Indien om andere redenen dan alleen deze functie, toch een GRD in het veld opereert en voor beleidsinformatie niet volstaan kan worden met eenvoudig op te vragen kerngegevens, kan het gebruik maken van de aanwezigheid van de buitendienst hiervoor worden verbeterd door een aantal, meestal ingrijpende veranderingen in de taakopdracht en cultuur, zowel bij de medewerkers in de centrale afdelingen als in de GRD's.

5.6 Onafhankelijkheid en beheersing

Een volgend thema waaronder een aantal beschouwingen gegroepeerd kan worden, betreft de mate van politieke en beheersmatige controle van gedeconcentreerde diensten door het departement.

1. In de eerste plaats gaan sommige beleidstoepassende en evaluerende gedeconcentreerde diensten prat op een formeel zelfstandige positie ten opzichte van de minister. Volgens Stroink zou dit zelfs impliceren, dat bij deconcentratie publiekrechtelijke bevoegdheden zijn gedelegeerd of geattribueerd aan ambten, waardoor zij bijvoorbeeld geen concrete aanwijzingen vooraf van hun minister behoeven op te volgen (wel kunnen in deze gedachtengang aanwijzingen achteraf en ook algemene aanwijzingen worden gegeven ¹⁾).

¹⁾ F.A.M. Stroink, Deconcentratie, 's-Gravenhage, 1978.

Over de formele positie van de desbetreffende diensten is enige onduidelijkheid ontstaan. Maar de overheersende opvatting is dat gedeconcentreerde ambtenaren ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid formeel geen andere positie innemen dan andere departementsambtenaren, die bijvoorbeeld vaak als "onderhandelaar in het interdepartementaal verkeer" optreden. ')

Niettemin kunnen zowel de traditionele benadrukking van hun onafhankelijke status in enkele diensten, als de afstand tot het beleidscentrum wellicht tot een ongewenst grote feitelijke zelfstandigheid in beleidstoepassing leiden.

In dit verband is het van belang te wijzen op de recente beslissingen, mede op aandrang van de Tweede Kamer ten aanzien van het zelfstandig beroepsrecht door rijksinspecteurs. De uitkomst was dat deze bevoegdheid alleen met uitdrukkelijke instemming van de verantwoordelijke bewindsman kan worden uitgeoefend.

Indien de bestuurspraktijk behoefte heeft aan ambtenaren die in vergaande mate onafhankelijk kunnen opereren ten opzichte van het beleid, is het een aandachtspunt om de mogelijkheid onder ogen te zien, de verantwoordelijkheden ook formeel te scheiden door verzelfstandiging of gebonden medebewind. Dat zou de situatie in zoverre verduidelijken dat de minister datgene wat hij wil regelen, ook expliciet zal moeten vastleggen door middel van aanwijzingen en richtlijnen. Nu hangt dat nog wel eens in de lucht, omdat aan de onjuiste opvatting wordt vastgeklampt dat "eigen" departementsambtenaren geen sturing behoeven. Bij medebewind is tevens vanzelf een voorziening getroffen voor de democratische verantwoording van de ambtenaren. Bij functionele decentralisatie, zoals bijvoorbeeld beschreven voor de GRD's met betrekking tot arbeidsvoorziening, is ook een vorm van betrekken van belanghebbenden meestal mogelijk.

Ten slotte, voor zover gedeconcentreerde rijksambtenaren voor hun politiek onafhankelijke positie een beroep doen op hun beroepsscode, is dit discutabel en onder andere door Stroink bestreden. Immers, zij zijn in eerste instantie in dienst als ambtenaar en niet als arts, advocaat etc. De laatste hoedanigheid is in de rijksdienst vaak nodig om specialistische kennis te verkrijgen, maar niet om de verhouding met het openbaar bestuur te beïnvloeden. ")

') Zie over de positie van ambtenaren aan wie bevoegdheden zijn geattribueerd ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid H.G. Lubberdink, De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur, Deventer, 1982.

") Stroink, o.c. pagina 154.

Aandachtspunt voor de werkgroep is dat de formele verantwoordelijkheid van GRD's goed geregeld moet zijn. Verantwoorden betekent in de eerste plaats antwoorden en er is geen goede gelegenheid om gedeconcentreerde ambtenaren zelf ter verantwoording te roepen, anders dan via hun minister.

- a. Dit betekent dat de minister, bewust van zijn uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid en de feitelijke autonomie in het handelen van gedeconcentreerde ambtenaren, richtlijnen en aanwijzingen zal moeten geven voor zover nodig.
- b. Indien dit bezwaarlijk is, zou allereerst een andere bestuurlijke ophanging van de desbetreffende taken beproefd moeten worden. Ter ontlasting van de ministeriële verantwoordelijkheid en het rijksapparaat, zijn de opties "medebewind" en "verzelfstandiging" overigens steeds aantrekkelijke alternatieven (onder andere overeenkomstig Decentralisatieplan en Rapport van de Commissie-Vonhoff).

2. Beheersmatige controle

Van verschillende zijden wordt gewezen op de veronderstelde onbeheersbaarheid en onbestuurbaarheid van gedeconcentreerde rijksdiensten.

Diensten stellen in dit verband vaak dat zij eigenlijk al jaren zelfbeheer "avant-la-lettre" toepassen. Dit is discutabel, want één van de wezenlijke pijlers van "zelfbeheer" in de overheid is verantwoordelijkheid voor een tevoren welomschreven opdracht, alsmede verantwoording over de realisering daarvan. Wat in veel gevallen duidelijk is geworden, is dat het bij gedeconcentreerde rijksdiensten - zij het wellicht niet minder dan bij andere rijksonderdelen - het aan intern management en externe verantwoording ontbreekt. Veel diensten blijken gewoon niet in staat om te berekenen wat de kosten zijn van de kantoren in de provincies, laat staan om dit per taak uit te splitsen. De managementbewaking beperkt zich niet zelden tot de toezending van een jaarverslag en het jaarlijkse begrotingsgesprek.

Ten opzichte van gedeconcentreerde eenheden ligt het vaak anders ten aanzien van dit laatste punt, indien er een hoofdvestiging van de dienst bestaat waarmee de gedeconcentreerde eenheden een onverbrekkelijk geheel vormen. Maar dan ligt de terreinafbakening tussen deze hoofdvestiging en de rest van het departement. Deze de facto-autonomie bij gedeconcentreerde rijksdiensten (wellicht niet minder dan bij andere rijksonderdelen) wordt nog versterkt bij diensten die over een sterk specialistische kennis beschikken die op het departement niet of nauwelijks voorhanden is. Dat maakt ook de jaarverslagen en de begrotingsclaims tot een voor de verantwoordelijke leken oncontroleerbaar geheel.

Ook indien er nauwelijks een beroep behoeft te worden gedaan op begrotingsmiddelen, omdat de dienst haar activiteiten uit tarieven moet bedruipen, is er nog geen oplossing voor dit probleem, omdat veel staatsinstellingen in feite een monopoliepositie innemen en de "markt" dus op het departement moet terugvallen om de kosten in de hand te houden.

Aandachtspunten:

Ook de wenselijkheid van financiële beheersing is dus een argument om diensten met een in feite onafhankelijke positie, een eigen hoofdkantoor, zeker als dit ook nog ver van Den Haag is gelegen, zorgvuldig te screenen op mogelijkheden tot structuuraanpassingen.

- a. Deze mogelijkheden zouden in de eerste plaats gezocht moeten worden in medebewind en verzelfstandiging, maar als dit niet kan, zouden in de relatie tussen de gedeconcentreerde diensten en het moederdepartement voorzieningen getroffen moeten worden om de onderlinge relaties ook in beheersmatige zin aan te trekken.
- b. Het verdient in dit verband aanbeveling om een deel van de expertise (het hoofdkantoor) van de desbetreffende dienst in het departement zelf onder te brengen. Anders zouden van buitenaf specifieke checks en balances moeten worden gecreëerd, door kunstmatig concurrentie in het leven te roepen of door vakbroeders uit te nodigen hun oordeel te geven over de gang van zaken.
Soms is er geen ander vergelijkingsmateriaal voorhanden dan het buitenland (KNMI).
- c. Uiteraard dienen instrumenten als prestatiebegrotingen en meerjarige activiteitenplannen met voorrang voor relatief geïsoleerde dienstonderdelen, te worden toegepast.
Een regelmatige publieke rapportage is nodig (maar niet voldoende). Dit zal nog te meer gelden voor ver uit het blikveld gelegen gedeconcentreerde rijksdiensten.
- d. De excentrische locatie van de taakuitoefening door gedeconcentreerde rijksdiensten kan ook nog wel eens afbreuk doen aan de werkverantwoording door individuele ambtenaren in de regio. Naar de indruk van de werkgroep is hierin de laatste jaren door veel departementen verbetering gebracht, mede door de eerder genoemde hoofdvestigingen die een goed inzicht hebben in het intern functioneren van hun diensten.
- e. Problemen ontstaan vaak ook door beperkingen van structurele aard, bijvoorbeeld doordat de dienst is opgedeeld in betrekkelijk kleine afzonderlijke eenheden. Deze zijn extra kwetsbaar bij taakveranderingen en bezuiniging.

Flexibele mogelijkheden tot het schuiven met medewerkers zijn dan beperkt. Hierdoor ziet het hoofdkantoor (meestal opererend namens het departement) zich vaker dan elders wellicht genoodzaakt om suboptimale oplossingen te kiezen om gedwongen ontslagen te voorkomen. Dit verschijnsel dat hier en daar wordt gesignaleerd, zou niet bevorderlijk zijn voor de motivering van de medewerkers tot het verhogen van doelmatigheid. Dit kan ook één van de verklaringen vormen voor de veelvuldig optredende verschuivingen in de doel- en taakstelling van de gedeconcentreerde diensten, omdat aanwezige apparaten soms nieuw werk zoeken in plaats van andersom.

- f. Ten slotte is het de moeite waard om in een nader onderzoek aandacht te besteden aan de omvang van gedeconcentreerde rijksdiensten in relatie tot hun taakomvang en die van vergelijkbare diensten. De werkgroep is daar niet aan toegekomen.

Juist omdat uit dit onderzoek blijkt dat inzicht in de juistheid van omvang van taken en de daarvoor ingestelde middelen veelal ontbreekt, is het te overwegen over te gaan naar duidelijke normstellingen, in termen van de in te zetten middelen (personeel/financiën) per taak. In vele sectoren bestaan dergelijke taakstellingen, artsen per aantal inwoners, ziekenhuizen en leerlingsschalen in het onderwijs, normeringen bij gesubsidieerde instellingen.

Deze lijn doortrekkend zullen juist in het vlak van de uitvoerende taken, dergelijke normstellingen mogelijk zijn. Bijvoorbeeld één landbouwvoorlichter per x aantal agrarische bedrijven, waterstaatsambtenaren per x kilometer weg of vaarweg en dergelijke. Het inzichtelijk maken van deze normstellingen kan leiden tot vergroting van de (politieke) beheersbaarheid.

Conclusies

- a. De positie van gedeconcentreerde ambtenaren ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid behoeft hier en daar nog verduidelijking.
- b. Voor zover gedeconcentreerde rijksambtenaren voor een van de politiek onafhankelijke positie een beroep doen op hun beroepscode, is dit discutabel.
- c. Indien de bestuurspraktijk behoefte heeft aan ambtenaren die in vergaande mate onafhankelijk kunnen opereren ten opzichte van het beleid, zou de mogelijkheid onder ogen moeten worden gezien, de verantwoordelijkheden ook formeel te scheiden door verzelfstandiging of gebonden medebewind. Dat zou de situatie in zoverre verduidelijken, dat de minister datgene wat hij wil regelen, ook expliciet zal moeten vastleggen door middel van aanwijzingen en richtlijnen.

- d. De minister zal overigens bewust van zijn uiteindelijke verantwoordelijkheid en de feitelijke autonomie in het handelen van gedeconcentreerde ambtenaren, richtlijnen en aanwijzingen moeten geven voor zover nodig.
- e. De feitelijke onafhankelijkheid van gedeconcentreerde rijksdiensten is gecombineerd met de relatief grote gevoelsmatige en fysieke afstand tot de verantwoordelijke minister met zijn apparaat en de kwetsbaarheid van kleine vestigingen bij gewenste personeelsverschuivingen, een belangrijk punt van zorg.
Dit vormt een aandachtspunt, zowel bij het bepalen van prioriteiten ten aanzien van structuurwijzigingen, als bij het zoeken naar verbeteringen binnen de bestaande structuur.
Voorbeelden kunnen gezocht worden in:
 - van buitenaf specifieke checks en balances creëren door kunstmatig concurrentie in het leven te roepen, of door vakbroeders uit te nodigen hun oordeel te geven over de gang van zaken
 - instrumenten zoals prestatiebegrotingen en meerjarige activiteitenplannen, bij voorrang toepassen voor relatief geïsoleerde dienstonderdelen.
- f. Het is te overwegen om over te gaan naar duidelijke normstellingen in termen van in te zetten middelen per taak.
- g. Ten slotte is het de moeite waard om in een nader onderzoek aandacht te besteden aan de omvang van gedeconcentreerde rijksdiensten in relatie tot hun taakomvang en die van vergelijkbare diensten. De werkgroep is daar niet aan toegekomen.

5.7 Rayonindeling ¹⁾

1. Algemeen

De instelling van een nieuwe polderprovincie heeft het effect, dat het aantal provincies in ons land met één uitgebreid wordt. Dit is echter wellicht niet het enige effect. Een groot aantal van de gedeconcentreerde rijksdiensten zou zich, op eigen initiatief of vanuit het departement, genoodzaakt kunnen voelen een eigen vestiging in die nieuwe provincie te openen.

¹⁾ Bij de opstelling van deze paragraaf is gebruik gemaakt van de doctoraalscriptie over dit onderwerp van M. Lohuis, gedurende dit onderzoek als stagiar aan het project verbonden (zie literatuurlijst).

Deze vestigingen worden dan deels gehuisvest in Lelystad, deels in Almere en enkele zullen "ergens" in de polder een plaatsje vinden. De vraag is welke toegevoegde waarde zo'n uitbreiding heeft. Het is in ieder geval duidelijk, dat zo'n operatie niet bijdraagt aan vermindering van de gedeconcentreerde situatie en een extra last oplevert voor de rijksuitgaven die in de miljoenen loopt.

Uit het bovenstaande zijn drie zaken af te leiden:

- a. De instelling van een nieuwe provincie leidt al snel tot het neerstrijken van een groot aantal gedeconcentreerde diensten in zo'n gebied.
- b. Een van de criteria van de rayonindeling is blijkbaar de provinciale situatie.
- c. De vestigingsplaats van een GRD in een provincie is niet altijd gebonden aan de provinciehoofdstad.

Beschouwing van de gedeconcentreerde situatie in Nederland leert echter dat afzonderlijke vestigingen in de regio niet altijd nodig zijn.

Aandacht verdient ook de "kantoor-aan-huis"-constructie, die afhankelijk van de taak en werkwijze van de dienst, een werkbare oplossing kan zijn. Dit pleit in een groot aantal gevallen voor een beperking van de hoeveelheid districten of rayons en in sommige gevallen zelfs voor géén rayon, omdat de dienst daar centraal vanuit het departement kan worden bestuurd.

2. De soorten van indeling

De volgende soorten rayonindeling doen zich voor:

- indeling naar provinciegrenzen (11 of meer gebieden)
- indeling naar samengevoegde provinciegrenzen (minder dan 11 gebieden)
- afstemming op de gebieden van de rechterlijke macht
- eigen functionele criteria: afstemming op concentraties van de eigen "markt", niet beïnvloed door andere (bestuurlijke) grenzen.

Bij de rayonindeling van individuele diensten, vallen vooral die diensten op die in eerste instantie wel eigen functionele criteria hebben en dan vervolgens toch de toevlucht nemen tot de (samengevoegde) provinciegrenzen. Nu kan het natuurlijk wel zo zijn, dat er een goede verdeling van concentraties van een bepaald beleidsobject, respectievelijk -subject, tot stand komt bij bepaalde combinaties van samengevoegde provincies. Echter, wanneer daarbij tevens andere motieven een rol spelen, zoals bijvoorbeeld een gemakkelijker benoembaarheid of grotere herkenbaarheid, is de kans groot dat dit ten koste gaat van een gelijkmatige verdeling.

Van een gelijkmatige verdeling van beleidsobjecten/-subjecten over de 11 provincies is in vrijwel geen enkel geval sprake. De provincies verschillen namelijk onderling aanzienlijk in grootte en inwonertal (Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld 9 x zoveel inwoners als Zeeland).

Daarnaast stammen de huidige provinciegrenzen uit de vorige eeuw en kunnen alleen historisch worden verklaard (annexaties onder andere door de kerk en adel).

Als op deze provinciegrenzen klakkeloos de rayons van rijksdiensten worden afgestemd, kan het haast niet anders of dit creëert bij een aantal diensten bestuurlijke en/of organisatorische ondoelmatigheid.

Deze indeling kan wellicht toch te rechtvaardigen zijn indien de afstemming van verschillende diensten door hun onderlinge samenhang zwaar weegt.

Het blijkt dat, wanneer er een organisatieonderzoek bij een bepaalde gedeconcentreerde dienst wordt verricht, er niet zelden ingrijpende wijzigingen worden voorgesteld, onder andere op basis van een activiteitenanalyse. Dit zou veel meer gedeconcentreerde diensten kunnen gelden, gezien de geringe wijzigingen die vele van hen de afgelopen tientallen jaren hebben ondergaan.

Zien we een wijziging van de districtsindeling van een dienst als een aspect van een verouderde structuur, dan kunnen we alleen al op basis van dit feit vermoeden dat er heel wat aanpassingen in de districtsindeling mogelijk zijn.

Primair gaat het er dus om de activiteiten die de werkbelasting bepalen, te inventariseren. Bij de Arbeidsinspectie begint men bijvoorbeeld met een verzameling van informatie per district over:

- aantallen gesignaleerde gevaarlijke situaties
- aantallen bezoeken
- oorzaken van de contacten/processen-verbaal.

Aan de hand van deze kwantificeringen kunnen verschillen tussen districten worden opgespoord en verklaard en kunnen normen worden gesteld in de trant van: bedrijfssoort x twee keer per jaar bezoeken en bedrijfssoort Y één keer per jaar. Dit soort normen kan een aanzet zijn voor een betere onderbouwing van de gelijke districtsindeling, dat wil zeggen ongeveer dezelfde werkbelasting per district en dus ook gelijke personeelsformaties, waardoor de landelijke uniformiteit meer kan worden gewaarborgd. Een dergelijke analyse ligt ook ten grondslag aan de rayonindeling (1979) van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, afdeling Keuringen en Onderzoeken.

De toenmalige 10 districten vertoonden onderling grote verschillen wat de percentages keuringen van het totale keuringsaanbod betreft: het kleinste percentage keuringen van 4,05 in district Friesland en het hoogste percentage van 20,85 in district Zuid-Holland.

Een streven om het keuringsaanbod per district gelijk te houden en tevens te voldoen aan een aantal andere organisatorische eisen (waaronder volwaardige personele bezetting), resulteerde in een nieuwe structuur van 18 dienstkringen, zijnde een keuringsstation met een bepaald gebied, dat tot dat keuringsstation behoort, die op hun beurt, op basis van bovengenoemde criteria, zijn samengevoegd tot 5.

De gedachtengang is duidelijk: analyseer de activiteiten die gedaan worden en bepaal wat er gedaan moet worden, wat is met name de primaire taak. Ter bevordering van de uniformiteit in taakuitvoering (de belangrijkste eis voor een gedeconcentreerde dienst) kan het geografisch gebied verdeeld worden in een aantal - qua taakomvang - vrijwel identieke gebieden. Hoeveel gebieden hangt af van een aantal andere factoren, zoals voor- en nadelen van concentratie van activiteiten, waarbij gelijksoortige werkzaamheden of kennis worden geconcentreerd.

Voorbeelden van diensten die onlangs reorganiseerden, tonen aan dat men op het moment van reorganisatie, uit een oogpunt van optimale leidinggeving, bedrijfsorganisatorische criteria aanlegt voor de opzet van de nieuwe organisatiestructuur.

Eenmaal op het reorganisatiepad streeft men, uit oogpunt van eenheid in uitvoering, zonder uitzondering naar - qua formatie - gelijkwaardige districten. Dit geeft aanleiding tot een drietal opmerkingen:

1. Alle gedeconcentreerde rijksdiensten met een provinciale districtsindeling, die niet rechtstreeks het provinciaal bestuur tot object hebben of daar nauw mee moeten samenwerken, zouden er goed aan doen de rayonindeling eens door te lichten. Bij deze diensten wordt de structuur niet bepaald door een criterium als "omspanningsvermogen" maar door andere. Ook voor vele diensten die samengevoegde provincies als districtsgrenzen hebben, kan die ongelijkheid nog gelden. Overigens kunnen ook andere overwegingen (zoals samenhang met andere diensten) legitiem zijn, maar het gaat vooral om expliciete afweging van de overwegingen.
2. Verder zijn er diensten die hun structuur hebben gekregen op basis van een organisatie naar de concentraties in hun "markt". Een dergelijke districtsindeling met een gelijke omvang in concentraties van iets hoeft, qua werkverdeling, nog lang niet de meest optimale indeling te zijn. Er zijn waarschijnlijk andere factoren die verschillen in werklast medebepalen dan alleen een ongelijke concentratieverdeling. Het opsporen van die oorzaken kan dus nuttig zijn.
3. De derde genoemde indelingsgrondslag is de afstemming op de indeling van de gerechtsgebieden. Voor een dienst als het Openbaar Ministerie is de keuze van dergelijke grenzen op zichzelf vanzelfsprekend. De ressorten van de huurcommissies bijvoorbeeld zijn op de kantongerechten afgestemd.

De Algemene Inspectie Dienst was oorspronkelijk gedeconcentreerd in 5 districten op basis van de districtsgrenzen van het OM. Uit doelmatigheidsoverwegingen is geconcentreerd tot 3 districten op basis van karakteristieken van de regio's.

De vraag blijft alleen nog over of de indeling van het rechtsgebied in arrondissementen (van 1952) wel een doelmatige indeling is. Er vindt thans onderzoek hieromtrent plaats.

Andere factoren voor grenskeuzen zijn hierboven aangehaald als 4e grondslag voor de indeling. Afstemmingen van rayons van verschillende gedeconcentreerde rijksdiensten op elkaar, zijn nauwelijks aanwezig. Dit blijkt onverwacht weinig uitdrukkelijk onderkende problemen op te roepen. Toch verdient onderlinge samenhang aandacht bij de rayonindeling. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat diensten die veel met elkaar te maken hebben een elkaar doorkruisende rayonindeling kiezen.

Terugkomend op de aanhef van deze paragraaf zou ten aanzien van de nieuw te vormen Flevoprovincie, de volgende gedragslijn gekozen kunnen worden. Het is niet vanzelfsprekend om in de polders een eigen vestiging te planten. Wel zou de nieuwe provincie, waar de behoefte bestaat tot samenwerking met de provincie, in ieder geval als één kantoor van de desbetreffende GRD moeten worden ondergebracht. (Bij de nieuwe diensten van L. en V. is dat nog niet het geval.)

Daarbij dient er vooral op gelet te worden dat samenhangende diensten met werkgebied Flevoprovincie ook in hetzelfde kantoor in een van de provinciehoofdsteden terecht komen. Bij IRO en RIMH is dat bijvoorbeeld nog niet gelukt.

3. Criteria voor indeling

Welke die andere factoren zijn is niet standaard aan te geven. De volgende punten dienen daarbij echter ten minste te worden overwogen:

- De beleidsobjecten of -subjecten waarop de GRD zich richt.
- De soort taak.
- De noodzaak, vooral vanwege de uniformiteit, het aantal rayons zo klein mogelijk te houden.
- Een zoveel mogelijk gelijke omvang van de rayons.
- Een goede taakafbakening of samenwerking met andere GRD's of instellingen.
- De keuze van de vestigingsplaats.
- De toepassing van artikel 4.a van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De laatste drie genoemde punten staan in nauwe samenhang met de beleidsobjecten of -subjecten, waarop de GRD zich richt. Deze drie punten verdienen een nadere toelichting.

De sterk functioneel (gespecialiseerd) ingerichte overheidsorganisatie wordt in de gedeconcentreerde diensten manifest. Het functioneren van diensten die nauw aan elkaar verwant zijn en zich vaak op elkaars terrein begeven, kan vele doublures en verspillingen tot gevolg hebben.

De voor- en nadelen van een dergelijke functionele organisatie ten opzichte van een "totaalbenadering" (markt of produkt) zijn het onderzoeken waard.

Een sterk voorbeeld daarvan zijn de diensten die zich op de een of andere manier met de warenwetcontrole bezighouden: de Keuringsdienst van Waren, de Algemene Inspectie Dienst, de Vleeskeuringsdienst, de Economische Controle Dienst, de Dienst van het IJkwezen en diverse soorten inspecties van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Ook in de sociaal-economische sector wemelt het van de diensten die, allemaal vanuit een andere invalshoek, zich op één object richten, namelijk het bedrijfsleven. De kansen op doublures, informatieverlies en -versnippering zijn groot. We noemen de Rijksnijverheidsdienst, Consulentschap Handel, Ambacht en Diensten, de Kamers van Koophandel, de Regionale Dienstverleningscentra Kleinbedrijf, de provinciale economisch-technologische instituten, TNO-instituten, KNOV-NCOV-consulenten, brancheverenigingen enz.

De vestigingsfactoren die voor gedeconcentreerde rijksdiensten van belang lijken, zijn de volgende:

1. Nabijheid van het bestuursorgaan waarmee voornamelijk contacten worden onderhouden (bijvoorbeeld provincies).
2. Cliëntvriendelijkheid. In het centrum of zwaartepunt van de desbetreffende "markt" en bereikbaarheid met openbaar vervoer.
3. Beperking van de reiskosten en met name verlies door "uren", indien de medewerkers van de dienst veelvuldig hun "markt" bezoeken, derhalve ook het centrum of zwaartepunt van de "markt".
4. Afstemming op diensten die al gevestigd zijn in het gebied, met het oog op gezamenlijke huisvesting en besparingen op de overheadkosten.

Kijken we vervolgens naar de praktijk van de vestigingsplaatsen, dan vertoont deze nogal wat afwijkingen met de theorie. Er zijn talloze voorbeelden waarbij op zijn minst grote vraagtekens geplaatst moeten worden.

In verband met de Wet gemeenschappelijke regelingen is de afstemming tussen regionale indelingen van GRD's en intergemeentelijke samenwerkingsgebieden, een aandachtspunt. Deze afstemmingsproblematiek speelt in die gevallen dat de GDR's "subprovinciaal" opereren en hun taakbeartiging direct een gemeentelijk belang raakt. De werkgroep beveelt aan in die gevallen op korte termijn de mogelijkheden van afstemming te bezien.

Opmerking

In het algemeen liggen in een streven naar gemeenschappelijke huisvesting wellicht nog vele besparingsmogelijkheden; andere vestigingsplaatsfactoren hoeven daarmee nog niet in strijd te komen. Er is nog te weinig sprake van gemeenschappelijke huisvesting voor de eigen diensten, laat staan met diensten van andere departementen. Wat de diensten in de hoofdsteden betreft, springt alleen Groningen eruit qua vestigingsconcentratie.

De werkgroep beveelt aan te bezien of, en op welke wijze op grotere schaal gebruik gemaakt kan worden van gemeenschappelijke huisvesting (zie ook hoofdstuk 4, nummer 24). Deze aanbeveling sluit aan bij verschillende initiatieven in het verleden, die tot nog toe afstuiten op praktische bezwaren of onvoldoende kennis van mogelijkheden.

Conclusies

- a. Rayonindeling dient primair te zijn gebaseerd op de functie van een dienst in de regio. Indeling op basis van provinciegrenzen ligt soms minder voor de hand dan andere criteria die belangrijker zijn voor de doelstellingsrealisatie.
- b. De werkgroep beveelt aan in de enkele gevallen (zie hoofdstuk 3) dat diensten een voldoende groot aantal regio's hebben en hun taakuitvoering de belangen van gemeenten rechtstreeks raken, op korte termijn de mogelijkheden van afstemming met samenwerkingsgebieden (die op grond van de WGR moeten worden ingesteld) te bezien.
- c. Hoewel afstemming van rayons weinig uitdrukkelijke problemen lijkt op te roepen verdient toch onderlinge samenhang aandacht bij de rayonindeling. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat diensten, die veel met elkaar te maken hebben, een elkaar doorkruisende rayonindeling kiezen.
- d. Samenwerking en taakafbakening met andere GRD's leidt niet alleen tot grotere interne effectiviteit en efficiency, maar komt ook tegemoet aan de bestuurder die met het ontbreken daarvan geconfronteerd wordt. In dit verband zijn de voor- en nadelen van een sterk functioneel (gespecialiseerde) ingerichte overheidsorganisatie in een GRD, ten opzichte van een "totaal"benadering (markt of produkt), de moeite van het onderzoeken waard.
- e. Ten aanzien van de vestiging van rijksdiensten in de nieuwe Flevo-provincie is erop gewezen dat dit geen automatisme behoeft te zijn; waar nodig dient de nieuwe provincie echter als één werkgebied bij een GRD-kantoor te worden ondergebracht en dient bij samenhangende diensten dezelfde vestigingsplaats te worden gekozen.

- f. De werkgroep beveelt aan een plan op te stellen voor gemeenschappelijke huisvesting van zoveel mogelijke GRD's. Aandacht verdient ook de "kantoor-aan-huis"-constructie, die afhankelijk van taak en werkwijze van de dienst, een werkbare oplossing kan zijn.

Bijlage A

SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP HEROVERWEGING

GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENSTEN

Mr. A.A.M.F. Staatsen, Directeur-Generaal Binnenlands Bestuur,
Ministerie van Binnenlandse Zaken (voorzitter);

Drs. L.J. Winkelhagen, Inspectie der Rijksfinanciën,
Ministerie van Financiën (secretaris);

Drs. J.F. Schrijver, Directoraat-Generaal Binnenlands Bestuur,
Ministerie van Binnenlandse Zaken, Schedeldoekshaven 200,
's-Gravenhage (adjunct-secretaris).

Drs. W.J. Bringmann, Directoraat-Generaal Binnenlands Bestuur,
Ministerie van Binnenlandse Zaken, Schedeldoekshaven 200,
's-Gravenhage (adjunct-secretaris).

Leden

- dhr. J.J. van Aartsen
Plv. Secretaris-Generaal
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Schedeldoekshaven 200, 's-Gravenhage
Plv. lid:
Mr. H. Buurma
Directie Overheidsorganisatie en Automatisering
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Schedeldoekshaven 200, 's-Gravenhage
- Prof. drs. E.L. Berg
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12, 's-Gravenhage
- Mr. W. de Boer
Directeur-Generaal Handel, Ambachten en Diensten
Ministerie van Economische Zaken
Bezuidenhoutseweg 30, 's-Gravenhage
Plv. lid:
drs. S. Smilde
Hoofdafdeling R.O. en gewestelijke aangelegenheden
Directoraat-Generaal H.A.D.
Ministerie van Economische Zaken
Bezuidenhoutseweg 30, 's-Gravenhage

- Dr. J. Bulthuis
Griffier der staten, Provincie Overijssel
Luttenbergstraat 12, Zwolle
- Mr. P.J.J. van Buuren
Staafdeling Harmonisatie Wetgeving
Ministerie van Justitie
Schedeldoekshaven 100, 's-Gravenhage
Plv. lid:
Mr. H.P. Heida
Staafdeling Harmonisatie Wetgeving
Ministerie van Justitie
Schedeldoekshaven 100, 's-Gravenhage
- Drs. J.I.C.M. Daniëls
Assistent Secretaris-Generaal
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Zeestraat 73, 's-Gravenhage
Plv. lid:
drs. C.J.E. Hofland
Centrale afdeling Financiële en Economische Zaken
Van Speyckstraat 8, 's-Gravenhage
- Drs. A.J. Eijzenring
Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7, 's-Gravenhage
- Drs. A.J. van Gils
Centrale Directie Juridische en Bestuurlijke Zaken
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Steenvoordelaan 370, Rijswijk
Plv. lid:
Drs. H.J. Olthof
Centrale Directie Planning en Coördinatie
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Steenvoordelaan 370, Rijswijk
- Ir. A. Hoelen
Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Boerhavelaan 5, Zoetermeer
Plv. lid:
Ir. N.E.E. Enthoven
Directoraat-Generaal Milieuhygiëne
Dr. Reijerstraat 8, Leidschendam

- Mr. F.W. Imhof
Directie Organisatie van de Belastingdienst
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7, 's-Gravenhage
Plv. lid:
Mr. M.J. van Lunteren
Directoraat-Generaal der Belastingen
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7, 's-Gravenhage
- Mr. D.H.J. Joustra
Directie Juridische en Bedrijfsorganisatorische Zaken
Ministerie van Landbouw en Visserij
Bezuidenhoutseweg 73, 's-Gravenhage
Plv. lid:
Mr. M. Brabers
Directie Juridische en Bedrijfsorganisatorische Zaken
Ministerie van Landbouw en Visserij
Bezuidenhoutseweg 73, 's-Gravenhage
- Drs. J.H.M. Kienhuis
Unie van Waterschappen
Alexander Gogelweg 8, 's-Gravenhage
Plv. lid:
Mr. O van de Heide
Unie van Waterschappen
Alexander Gogolweg 8, 's-Gravenhage
- Drs. Th.M.E. Liket
Plv. Inspecteur-Generaal van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
Europaweg 6, Zoetermeer
Plv. lid:
drs. J.G.F. Veldhuis
Inspecteur-Generaal van het Onderwijs
Europaweg 6, Zoetermeer
- Mr. F.E. Schaake
Directie Organisatie en Automatisering
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Vuurtorenweg 37, 's-Gravenhage
- Mr. L.J.H. van Spengler
Kabinet van de Minister-President
Ministerie van Algemene Zaken
Binnenhof 20, 's-Gravenhage

- Ir. G. Westerink
Directoraat-Generaal gebouwen, werken en terreinen
Ministerie van Defensie,
Van Soutelandelaan 8, 's-Gravenhage
- Mr. P. van Zanten
Griffier der Staten van Utrecht; provinciehuis Utrecht
Achter St. Pieter 25, Utrecht
Plv. lid:
Dhr. T. Renes
adjunct-griffier der Staten van Utrecht,
provinciehuis Utrecht, Achter St. Pieter 200,
Utrecht

-
- externe deskundigen:
dhr. A.H. Berg,
drs. L. Geut,
dhr. C.M. Lijesen,
Berenschot BV
Churchillaan 11
Utrecht.

Onderzoeksopzet heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten

Inhoud:

1. Inleiding
2. Uitgangspunten en doelstellingen
 - 2.1. Algemeen
 - 2.2. Doelstellingen
 - 2.3. Varianten
3. Aanpak
 - 3.1. Inleiding
 - 3.2. Generale benadering
 - 3.3. Verkennende studies
4. Outputspecificaties
5. Organisatie van de uitvoering, planning en capaciteit
 - 5.1. Organisatie
 - 5.2. Planning
 - 5.3. Capaciteit

Onderzoekopzet heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten

1. Inleiding

In de Miljoenennota 1984 is door de Ministerraad het onderwerp gedeconcentreerde rijksdiensten aangewezen ter bestudering in de vierde ronde van de heroverwegingsprocedure. Daarbij is de volgende probleemomschrijving gehanteerd:

"De meeste departementen kennen een aantal gedeconcentreerde rijksdiensten. In totaal bestaan er meer dan 120 *). De rayons van deze diensten zijn dikwijls noch onderling op elkaar afgestemd noch op de gemeentelijke en provinciale indeling. Ook komen er grote verschillen voor in organisatorische opbouw van de diensten en soorten bevoegdheden van lokale en regionale functionarissen. Het geheel van de gedeconcentreerde diensten overziende is sprake van een onoverzichtelijke structuur. Bezien moet worden welke mogelijkheden er bestaan voor samenvoeging en stroomlijning.

Gedeconcentreerde rijksdiensten spelen dikwijls een belangrijke rol bij de beïnvloeding van het beleid van de lagere overheden door de rijksoverheid. Deze invloed kan vorm krijgen via advies, overleg, controle etc. Bezien moet worden of deze vorm van beïnvloeding het meest efficiënt en effectief is in verhouding tot aanwending van bestuursinstrumenten zoals regelgeving, subsidievoorwaarden en repressief of preventief toezicht. Ook dient te worden gezien of de Rijksbemoeienis in de actuele omstandigheden nog nodig is.

Ten slotte kan worden gezien of, en zo ja, welke taken van gedeconcentreerde diensten kunnen worden overgedragen aan de gemeenten, provincies en andere territoriale corporaties".

Het onderwerp gedeconcentreerde rijksdiensten staat al langer op de politieke agenda. In de decentralisatienota (TK 1980-1981 16492, nr. 2 p.23-24) en eerder al in de (inmiddels ingetrokken) Wet reorganisatie binnenlands bestuur (TK 1976-'77, 14.322, nrs. 1-4, p. 106) heeft de regering het voornemen geuit te bezien in hoeverre de diensten of onderdelen daarvan kunnen worden opgeheven dan wel overgeheveld naar de provincies. Besnoeiing van het instituut rijksdiensten wordt daar als mogelijkheid genoemd om te komen tot decentralisatie van rijkstaken. Het huidige kabinet is blijken het decentralisatieplan voornemens om voort te gaan met een kritische doorlichting van onder meer de gedeconcentreerde rijksdiensten als één van de zogenaamde bestuursinstrumenten (TK zitting 1982-'83, 16.492, nrs. 7-8, p. 80). De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) en de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) bevelen uitvoering van de voornemens ter zake van

*) Volgens de inventarisatie bestuursinstrumenten van Binnenlandse Zaken, november 1982. Hier wordt een bijgestelde lijst van ongeveer 70 diensten gehanteerd. (zie bijlage 1). Het verschil wordt mede veroorzaakt doordat in de bijgestelde versie een aantal organisatieonderdelen die eerst apart werden vermeld, nu zijn opgenomen onder de "moederorganisatie" en doordat de definitie in het thans voorliggende stuk strakker is gehanteerd.

de gedeconcentreerde rijksdiensten aan. De Raad voor het binnenlands bestuur noemt in zijn advies van 7 februari 1984 over gedeconcentreerde rijksdiensten aan de minister van Binnenlandse Zaken een aantal diensten die op grond van de intensiteit van hun bemoeienissen met lagere overheden met voorrang zouden moeten worden doorgelicht. In een uitgebreide commissie-vergadering van 2 april 1984 ter behandeling van het decentralisatieplan heeft de Tweede Kamer ruime aandacht besteed aan deze problematiek.

Inmiddels heeft de Tweede Kamer in zijn vergadering van 2 mei 1984 een door de leden van de Tweede Kamer Wiebenga, Mateman, Stoffelen en Rienks ingediende motie aangenomen waarin zij de regering verzoekt een aanvang te maken met een planmatige sanering van gedeconcentreerde diensten en bij deze sanering voorrang te verlenen aan een evaluatie van de positie van 5 diensten, te weten de inspecties Ruimtelijke Ordening, de regionale inspecties Milieuhygiëne, de Provinciale directies Volkshuisvesting en de regionale directies Landbouw en Voedselvoorziening en de Provinciale directie Landbouw Kwaliteitszorg (zie bijlage 2) *). De minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk heeft te kennen gegeven deze motie te beschouwen als een ondersteuning van het kabinetsbeleid. In dat verband heeft hij gewezen op de werkzaamheden die door deze werkgroep in het kader van de vierde ronde van de heroverwegingsoperatie verricht moeten worden. Hij hoopt begin 1985 rapport aan de Tweede Kamer te kunnen uitbrengen.

De heroverweging van gedeconcentreerde rijksdiensten blijkt dus goed aan te sluiten op de wensen van de Tweede Kamer en de adviezen van Rgf en Rbb. Hierbij zij opgemerkt, dat dit heroverwegingsonderwerp, gezien de vastgestelde omschrijving, betrekking heeft op het totale veld van gedeconcentreerde diensten en niet alleen op diensten die raakvlakken hebben met lagere overheden. Dit laat onverlet dat bedoelde raakvlakken tussen diensten en lagere overheden een belangrijke invalshoek zijn. Een bijdrage van de kant van de lagere overheden is dan ook wenselijk. Om die reden zijn zoals in eerdere heroverwegingswerkgroepen is gebeurd, de Vereniging van Nederlands Gemeenten en de provincies uitgenodigd om te participeren.

Tenslotte moet bedacht worden, dat de voorgenomen bestuurlijk-organisatorische doorlichting van deze diensten een gigantische operatie is. De beperkte tijd die voor deze heroverwegingsronde beschikbaar is (uiterlijk 15 november moet rapport worden uitgebracht aan de ambtelijke commissie heroverwegingen, zie hieronder), is wellicht voldoende om de doorlichting in de breedte, maar niet om o.a. ten behoeve van bovengenoemde motie onderzoeken in de diepte en laat staan sanering af te ronden. De werkgroep zal moeten aangeven hoe deze operatie een vervolg moet krijgen.

*) In de redactie van deze motie is een fout geslopen. De laatste twee genoemde diensten bestaan niet. Gedoeld is op de diensten die door de Rbb in zijn advies ter zake van de gedeconcentreerde rijksdiensten worden genoemd. Vanwege reorganisaties in L en V is de naamgeving incorrect. Zie bijlage 1.

2. Uitgangspunten en doelstellingen

2.1. Algemeen

In de taakomschrijving van de heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten wordt de nadruk gelegd op bestuurlijke knelpunten in de gedeconcentreerde situatie.

Centraal bij deze heroverwegingsoperatie staat de problematiek die samenhangt met de gedeconcentreerde taakbehartiging. Voorwerp van analyse is het rijksapparaat "in de regio", ondergebracht in afzonderlijke functionele eenheden. ¹⁾

Gezien het object van onderzoek, de problemen die samenhangen met deconcentratie, gaat de werkgroep er vanuit dat de gedeconcentreerde diensten primair gezien moeten worden vanuit een bestuurlijk organisatorisch kader.

In het onderzoek worden alle gedeconcentreerde rijksdiensten betrokken. Zij zullen alle op gelijkwaardige wijze worden onderzocht.

Het principe van deconcentratie bij de uitvoering van beleid staat fundamenteel ter discussie. Bestaande taken, bevoegdheden en instrumenten kunnen niet als een vast gegeven worden beschouwd. Bezien moet worden:

- a. in hoeverre de door de dienst uitgeoefende taak of functievervulling nog relevant is
- b. in hoeverre een gedeconcentreerde dienst voor de taak- en functievervulling (nog) de meest geëigende bestuursvorm is
- c. in hoeverre het functioneren van de dienst kan worden verbeterd.²⁾

2.2. Doelstellingen

Tegen de achtergrond van de hierboven aangegeven fundamentele vraagstelling beschouwt de werkgroep als hoofddoel van dit heroverwegingsonderzoek:

"het aangeven van bestuurlijk organisatorische veranderingen die tot verbeteringen ten opzichte van de huidige gedeconcentreerde situatie leiden en die tevens gepaard gaan met kostenbesparingen." ³⁾

1) zie voor de inventarisatie van gedeconcentreerde diensten bijlage 1. De daaraan ten grondslag liggende definitie luidt: Gedeconcentreerde diensten zijn onderdelen van het ambtelijk apparaat, als diensten van centraal gezag verspreid over het land met een eigen ambtsgebied.

2) zie voor een nadere uitwerking van deze vragen, bijlage 3.

3) bij de kostenbesparingen gaat het om de besparingen in de collectieve uitgaven op rijksniveau, die met het beleid zijn gemoeid, als voorzien in de meerjarenraming 1988 (zie algemene heroverwegingstaakopdracht). Tot uitgaven op rijksniveau worden ook gerekend de overdrachten van middelen aan provincies en gemeenten die in eventuele decentralisatievarianten nodig zijn. Daarnaast kunnen bestuurlijke verbeteringen gepaard gaan met kostenbesparingen in de indirecte sfeer (lasten voor burgers, bedrijven en lagere overheden). Deze besparingen kunnen als neveneffect in de overweging worden betrokken bij de variant ontwikkeling.

Deze hoofddoelstelling valt in twee elementen uiteen:

a. Beschrijving van de huidige gedeconcentreerde situatie en de knelpunten die hiermee samenhangen

De beschrijving van de gedeconcentreerde situatie houdt in een beschrijving van de diensten, o.a. in termen van taken, bevoegdheden, de bestuurlijke en organisatorische context, uitgaven, inkomsten, personeelsomvang, procedures, wettelijke grondslag etc. alsmede de beleidsvoornemens ter zake van deconcentratie.

De analyse van knelpunten heeft betrekking op kwesties als onvoldoende afstemming en coördinatie met andere organisaties, overlappende activiteiten, competentieproblemen met andere instellingen, vertraging in de besluitvorming, bemoeienis met lagere overheden, grote afstand met de politieke beleidsafweging etc.

b. Beschrijving van denkbare alternatieven

Mogelijke oplossingsrichtingen kunnen zijn:

opheffen (taken niet meer relevant of vervanging door andere bestuursvormen); privatiseren (overlaten aan de markt, of taken uitbesteden, of de dienst verzelfstandigen); decentralisatie (overhevelen van taken en bevoegdheden naar lagere overheden, enerzijds vanwege groter raakvlakken of overlappingsen, anderzijds doordat de schaal van de lagere overheid zich leent voor een meer efficiënte taakuitvoering); centraliseren (is een uitgebreide veldorganisatie nog wel nodig?); samenvoeging; elimineren van overlappingsen tussen diensten onderling, ofwel met de centrale organisatie, andere publiekrechtelijke lichamen en andere (semi-publieke) organisaties; betere afstemming tussen diensten en andere organisaties in de regio, zowel functioneel (inspectie- en controletaken), als sectoraal (samenhangende beleidsterreinen), en ondersteunende taken (huisvesting, controle, financiën; stroomlijning (betere rayon-indeling, verbetering intradepartementale coördinatie en besluitvorming).

2.3. Varianten

Om een volledig en samenhangend beeld te verkrijgen van mogelijke oplossingsrichtingen heeft de werkgroep afgesproken dat elke dienst in beginsel een bepaald aantal varianten zal uitwerken. De varianten die hieronder worden aangegeven, zijn een invulling van de in paragraaf 2.1. bedoelde fundamentele benadering van de gedeconcentreerde diensten nl. een evaluatie van de taak, analyse van deconcentratie als organisatie-principe en verbetering van de gedeconcentreerde praktijk. Bij de uitwerking van de varianten moeten zoveel mogelijk de bestuurlijk-organisatorische en financiële consequenties worden aangegeven. Tenminste één oplossing dient 20% aan besparingen op te leveren. *) Deze kan ook zonodig uit verschillende varianten zijn samengesteld.

*) Bedoeld zijn besparingen ten aanzien van de raming van het uitgavenniveau 1988 (zie bijlage bij de brief van de minister van Financiën van 10 april 1984, procedure vierde ronde van de heroverwegingen H04-3/3.3.).

Gerangschikt naar de hierboven aangegeven hoofdindeling gaat het om de volgende varianten:

a. taakevaluatie

1. opheffing van een taak.

Taken of onderdelen daarvan zijn niet meer nodig vanwege bv. maatschappelijke of technologische ontwikkelingen. Als een aanleiding voor taakvermindering kan gelden de mogelijkheden om in het licht van de inzichten van de Commissie Geelhoed vereenvoudiging of vermindering van de taken van de gedeconcentreerde dienst aan te brengen (deregulering). Bijvoorbeeld door de voorkeur te geven aan ordenende- boven sturende- of toezichthoudende regelgeving.

2. afstoten, uitbesteden.

De taak wordt geheel overgelaten aan de particuliere sector ofwel de "produktie" van de taak wordt uitbesteed, terwijl de planning (en doorgaans ook de financiering) in handen van de overheid blijft.

3. overdragen/overlaten aan lagere overheden

Taken en bevoegdheden worden overgedragen/overgelaten aan lagere overheden. Hieronder wordt ook begrepen een vermindering van bemoeienis met de lagere overheden.

b. alternatieven voor de gedeconcentreerde organisatie

4. verzelfstandiging/functionele decentralisatie.

Taken worden overgedragen aan verzelfstandigde organisaties met indirect overheidstoezicht.

5. medebewind.

Lagere overheden worden ingeschakeld ter uitvoering van taken van het rijk.

6. centraliseren.

Vervulling van de taak of onderdelen daarvan wordt door het moederdepartement overgenomen.

c. efficiëncy verbetering

7. stroomlijning, rayonnering

Stroomlijning van de taakuitvoering kan bereikt worden door samenvoegen van diensten, betere rayonindeling, verbetering van de intradepartementale coördinatie en besluitvorming.

Expliciet dient aandacht te worden besteed aan mogelijkheden om aan te sluiten bij op grond van de WGR aangewezen gemeentelijke samenwerkingsgebieden.

8. afstemming.

Hieronder wordt begrepen een betere afstemming van taken en functioneren met andere diensten en organisaties in de regio.

Bij de variantontwikkeling bestaat het gevaar dat er zich een samenloop voordoet met besparingen die voortvloeien uit andere operaties (zie over de samenhang ook § 3.2). Deze samenloop kan zich alleen voordoen als resultaten van heroverwegingsstudies door politieke besluitvorming zijn omgezet in concrete ombuigingen.

Bij de ontwikkeling van varianten kunnen in de voorkomende gevallen de consequenties van een eventueel optredende samenloop worden aangegeven.

3. Aanpak

3.1. Inleiding

De werkgroep heeft gekozen voor een generale benadering van alle diensten en meer intensief begeleide verkennende studies bij een beperkt aantal door de departementen zelf aangedragen diensten.

In het uitvoeringsproces kunnen globaal genomen drie fasen worden onderscheiden: inventarisatie van feitelijke gegevens en knelpunten, uitwerken van oplossingsvarianten en synthese van onderzoeksresultaten/formuleren van aanbevelingen. Hier wordt de aanpak van beide onderdelen van het project langs deze lijn uitgewerkt.

3.2. De generale benadering

De generale benadering is erop gericht van alle gedeconcentreerde diensten op gelijke wijze gegevens te genereren over de gedeconcentreerde situatie, eventuele knelpunten en denkbare oplossingsrichtingen.

Deze gegevens zullen door de diensten en departementen zelf worden aangeleverd. De werkgroep heeft vooral een begeleidende en sturende functie. Ten behoeve van uniforme uitvoering draagt de werkgroep de onderzoeksinstrumenten aan en biedt zij de nodige ondersteuning bij de uitvoering.

Eerste fase

De gegevensverzameling in de eerste fase van het onderzoek geschiedt aan de hand van een door de werkgroep vastgestelde vragenlijst. Deze vragenlijst is bijgevoegd (H04/3-13). Voor wat betreft de inhoud en te hanteren uitgangspunten wordt hier korthedshalve verwezen naar dit stuk. Gelet op het grote belang van een goed hanteerbare vragenlijst zal eerst een proefenquête worden gehouden. De aldus verkregen gegevens zullen verwerkt worden tot profielschetsen van de individuele diensten en een algemeen overzicht van de gedeconcentreerde praktijk.

Tweede fase

In de tweede fase werken de diensten oplossingsvarianten uit aan de hand van een werkboek gedeconcentreerde rijksdiensten. Dit werkboek wordt in de eerste fase ontwikkeld en getest (in opdracht van voorzitter en secretariaat van de werkgroep) en bij de aanvang van de tweede fase door de werkgroep vastgesteld.

De individuele diensten en departementen vullen het werkboek in aan de hand van een soort geprogrammeerde instructie. In het werkboek zal worden uitgegaan van de geselecteerde varianten. Zoveel mogelijk los van de historisch gegroeide situatie zullen hiervan de consequenties worden uitgewerkt. De aldus verkregen deelstudies worden aan de werkgroep voorgelegd.

Teneinde te verzekeren dat zoveel mogelijk elementen voor een optimale bestuurlijke structuur worden aangedragen, zullen de diensten in beginsel elke variant uitwerken. Om te voorkomen dat zinloze varianten worden uitgewerkt, kunnen echter voor deze fase aan de werkgroep gemotiveerde verzoeken tot ontheffing voor bepaalde varianten worden gedaan.

Voorts moet er rekening mee worden gehouden, dat de heroverweging van gedeconcentreerde rijksdiensten zich niet in een vacuüm afspeelt. Sommige diensten bevinden zich reeds in een veranderingsproces, terwijl andere diensten betrokken zijn bij grote operaties. Het meest concreet doet dit zich voor bij diensten waar momenteel een privatiseringsonderzoek gaande is. Uitgangspunt is dat dubbel werk moet worden voorkomen. Bestuurlijke oplossingsvarianten die reeds in ander verband zijn uitgewerkt, kunnen in de deelstudies van de betreffende diensten in aangepaste vorm met bronvermelding naast de andere worden opgenomen.

Derde fase

In de derde fase wordt de eindrapportage van de werkgroep voorbereid. De door de departementen ontwikkelde deelstudies moeten in deze fase besluitrijp worden gemaakt. De deelstudies worden in de derde fase door de werkgroep getoetst. Zij beoordeelt of de betreffende onderdelen de geprogrammeerde instructie op een bevredigende manier hebben uitgewerkt. Mogelijkerwijs kan hierbij gebruik gemaakt worden van selectietechnieken als paarsgewijze vergelijking.

Op basis hiervan formuleert de werkgroep aanbevelingen voor bestuurlijke aanpassingen en geeft zij algemene richtlijnen voor de aanpak van de gedeconcentreerde praktijk.

Profielschetsen, deelstudies en aanbevelingen worden in de eindrapportage opgenomen.

3.3. Verkennende studies

Bij een beperkt aantal door de departementen aangedragen diensten worden verkennende studies verricht ter aanvulling van de resultaten van de generale benadering. Deze studies worden met hetzelfde kennisdoel verricht als de overige diensten, nl. verkrijgen van inzicht in de gedeconcentreerde situatie en ontwikkeling van alternatieve structuurvarianten.

Kenmerkend voor deze verkennende studies is een intensieve begeleiding met een aparte organisatiestructuur en een diepgaande aanpak van de analyse met behulp van aanvullende onderzoeksinstrumenten.

Hiermee wordt een nadere onderbouwing beoogd van de aanbevelingen die de werkgroep moet uitbrengen.

Per departement (dat vrijwillig één of meer diensten heeft aangedragen) wordt een onderzoeksgroep ingesteld die zorgt voor de uitvoering van het onderzoek, met inachtneming van de door de werkgroep aangegeven onderzoeksinstrumenten (zie hieronder).

De onderzoeksgroep schakelt voor de te verrichten werkzaamheden het departement en de betreffende diensten in. Tevens kan zij ten behoeve van aanvullende onderzoekswerkzaamheden na instemming van de financier gebruik maken van externe onderzoekscapaciteit. De onderzoeksgroep wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van het departement, de betrokken dienst(en), bij in aanmerking komende diensten de VNG, provincies en zonodig de Unie van Waterschappen, het secretariaat van de werkgroep en een lid van de uitvoeringsgroep (zie par. 5.1. hieronder).

Het betreffende departement levert voorzitter en secretaris van de onderzoeksgroep.

In het uitvoeringsproces van de verkennende studies kunnen twee fasen worden onderscheiden:

1. inventarisatie en evaluatie van de gedeconcentreerde situatie
2. ontwikkeling van de varianten (zie paragraaf 2.3.) en analyse van consequenties.

De synthesefase valt samen met 3e fase van de generale aanpak. Hieronder volgt een uiteenzetting van de werkzaamheden.

Eerste fase

Ook bij deze verkennende studies is de vragenlijst (en de probleemanalyse waarop deze is gebaseerd) die in de generale aanpak wordt gehanteerd uitgangspunt van de analyse voor de gedeconcentreerde situatie. De gegevens zullen in beginsel door de betreffende dienstonderdelen moeten worden geleverd. Daarbij moet bedacht worden, dat het gaat om diensten waarvan meerdere vergelijkbare eenheden functioneren. De uitvoeringsgroep beslist over de vraag aan welke onderdelen de vragenlijst wordt voorgelegd en zorgt voor de nodige ondersteuning bij de invulling. Zonodig wordt met meer op de situatie toegespitste vragenlijsten gewekt.

De onderzoeksgroep beziet tevens in hoeverre in aanvulling op deze schriftelijke informatie aanvullende gegevens nodig zijn. Zij besteedt daarbij specifiek aandacht aan de bestuurlijk organisatorische omgeving van de individuele diensten.

De omgeving van de individuele diensten bestaat in de meeste gevallen uit een aantal sectoren. Dit kunnen directe afnemers van "produkten" van de dienst zijn, waarmee de dienst regelmatige relaties onderhoudt incl. het eigen departement. Daarnaast ook actoren die in dezelfde beleidssector werkzaam zijn en/of vergelijkbare werkzaamheden verrichten.

Bedoeld zijn andere gedeconcentreerde diensten, (andere) departementen, lagere overheden, semi-overheidsinstellingen en particulieren (instellingen, bedrijven, burgers). De benodigde gegevens over de omgeving van de dienst kunnen worden verkregen door middel van qua vraagstelling toegespitste schriftelijke enquêtes bij de hierboven genoemde actoren, aangevuld met een aantal interviews met sleutelinformanten, waaronder de betrokken dienst zelf. De vraagstelling wordt toegespitst op de volgende aspecten:

- de takenpakketten en daarmee in verband staande activiteiten van de verschillende actoren (toegespitst op het werkveld van de individuele dienst)
- werkwijze van de dienst
- relaties tussen actoren in de omgeving van de dienst cq. de beoordeling van de dienst door deze actoren uit oogpunt van taakbehartiging
- eventuele knelpunten, toegespitst op de taakbehartiging van de betreffende dienst.
- perspectieven die de betrokkenen zien voor bepaalde oplossingsvarianten.

Tweede Fase

Evenals in de generale benadering worden in deze fase de oplossingsvarianten uitgewekt en de consequenties daarvan volgens de lijnen van het te ontwikkelen werkboek.

In de verkennende studies moet worden gepoogd hierbij een zo breed mogelijk perspectief te schetsen van de structuurvarianten.

Er zal daartoe zoveel mogelijk relevante aanvullend informatie moeten worden gegenereerd op basis waarvan een afgewogen beeld kan worden gegeven van denkbare bestuurlijke alternatieven.

Een zekere optimalisering van de resultaten kan worden bereikt door een inbreng van buitenaf. Immers, daarmee kan worden bevorderd dat alternatieve invalshoeken en mogelijkheden die buiten het eigen bereik liggen meer belicht kunnen worden. De hierboven genoemde onderzoeksgroep zal hierbij een ondersteunende inbreng moeten kunnen leveren. De betreffende gedeconcentreerde rijksdienst (en/of het meest betrokken departementsonderdeel) levert een aanzet voor de invulling van de structuurvarianten en de bestuurlijke en financiële consequenties, aan de hand van het werkboek (zie par. 3.2.). De onderzoeksgroep beoordeelt deze varianten en beziet met inachtneming van de in de eerste fase gegenereerde informatie, in hoeverre amendementen nodig zijn. In het verlengde hiervan zal gezien worden, in hoeverre bij de analyse van consequenties aanvullende analyse nodig is. Het gaat hierbij bv. om statistische gegevens (bv. personele en financiële consequenties, ook bij andere instellingen). Anderzijds is denkbaar dat meer kwalitatieve gegevens gewenst zijn die verkregen moeten worden door middel van interviews bij de in de ontwikkelde variant betrokken instellingen. Gedacht kan worden aan bv. een analyse van bestuurlijke inpasbaarheid van een bepaalde variant. Deze analyses worden door de begeleidingsgroep verwerkt in een deelstudie voor de betreffende dienst.

4. Résumé, outputspecificaties

Samenvattend stelt de werkgroep zich voor de volgende resultaten te genereren:

- a. Profielschetsen van individuele diensten en beschrijving van de gedeconcentreerde bestuurspraktijk op basis van per dienst ingevulde vragenlijsten en de aanvullende analyse van de verkennende studies.
- b. Per dienst een beschrijving van de aangegeven structuurvarianten (alle 8, tenzij voor de dienst varianten zijn uitgezonderd) waarbij tenminste een 20% besparingsvariant is geconstrueerd op basis van een handleiding met toetsingscriteria
- c. Algemene aanbevelingen voor de beoordeling van gedeconcentreerde rijksdiensten bijvoorbeeld in de vorm van de hierboven genoemde handleiding die op basis van de opgedane ervaringen wordt bijgewerkt
- d. Specifieke aanbevelingen voor de gewenste toekomstige situatie van individuele diensten voor zover dat in dit stadium al mogelijk is.
- e. Aanbevelingen omtrent de keuze van diensten waarbij verder verkennend onderzoek gewenst is op basis van de in het algemeen onderzoek gesignaleerde knelpunten.

5. Organisatie van de uitvoering, planning, capaciteit

5.1. Organisatie

De nadruk die in de aanpak gelegd wordt op een gedecentraliseerde uitvoering van de onderzoeken vergt een aanzienlijke inspanning ten aanzien van de projectbeheersing en coördinatie. Er moet voor worden gezorgd dat de deelprojecten binnen de gestelde tijd worden afgerond en dat deze gelijkwaardige resultaten opleveren.

De leden van de werkgroep zijn verantwoordelijk voor de werkzaamheden van de gedeconcentreerde diensten van hun eigen departement.

Het secretariaat van de werkgroep vervult voor het totaal van de te verrichten werkzaamheden een ondersteunende en coördinerende rol. Naar de werkgroep toe heeft het secretariaat een signalerende functie.

Een uitvoeringsgroep, bestaande uit door de departementen aangewezen deskundigen op het terrein van bestuur en organisatie en het secretariaat van de werkgroep zorgt voor de voortgang van de werkzaamheden van de individuele diensten. De leden *) van de uitvoeringsgroep begeleiden de diensten van hun departement bij het invullen van de vragenlijst en de hantering van het werkboek (zie paragraaf 3).

Het uitvoeringsproces wordt in deze uitvoeringsgroep voorbesproken. Eventuele problemen worden naar de uitvoeringsgroep teruggekoppeld via het secretariaat. De uitvoeringsgroep komt periodiek bijeen om de voortgang te bespreken en zoveel als nodig voor overleg over uitvoeringsproblemen.

Voor de begeleiding van de verkennende onderzoeken wordt een aparte structuur aangegeven in paragraaf 3.3..

Voor de ontwikkeling van het onderzoekinstrumentarium is inschakeling van zeer specifieke externe deskundigheid gewenst.

Op dit moment is in overleg tussen voorzitter en secretaris in verband met de tijdsdruk Berenschot B.V. al ingeschakeld voor de ontwikkeling van een enquête. Op grond van hun expertise op het gebied van deconcentratie is voor dit bureau gekozen. Afhankelijk van de besluitvorming in de werkgroep over de aanpak van het project zal beslist worden over een eventuele vervolgopdracht.

Het secretariaat draagt zorg voor de inschakeling van externe ondersteuning in het geheel.

Samenvattend draagt de werkgroep de zorg voor de inhoud en voortgang van het project. Het secretariaat van de werkgroep zorgt voor de "overall" coördinatie. Een uitvoeringsgroep begeleidt de grote groep van diensten die onderdeel uitmaken van de generale aanpak. Onderzoeksgroepen dragen zorg voor de uitvoering van de verkennende studies (zie par. 3.3.). Aan het eind van deze paragraaf is een en ander in schema weergegeven.

5.2. Planning

Volgens de procedure van de vierde ronde heroverweging (brief van 10 april 1984 aan de voorzitters en secretarissen van de heroverwegingswerkgroepen vierde ronde) moeten de werkgroepen voor 15 mei 1984 rapporteren over opzet en tijdschema van het heroverwegingsonderzoek.

*) Overigens zijn de leden van de uitvoeringsgroep geen vertegenwoordiger van de departementen. In die zin is de projectgroep geen afspiegeling van de werkgroep.

Deze datum kon door de werkgroep niet worden gehaald.

Voor 20 augustus 1984 moeten de werkgroepen een tussenrapportage indienen waarin reeds de contouren van het eindproduct zichtbaar worden gemaakt.

De eindrapportage dient uiterlijk op 15 november aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging te worden voorgelegd.

De tijds- en capaciteitsplanning zal in dit strakke tijdschema moeten worden ingepast.

De tijdsplanning zou er als volgt uit kunnen zien:

14 juni	:	. vaststelling onderzoekopzet
		. vaststelling vragenlijst t.b.v. inventarisatie bij de diensten
15 juni - 1 juli	:	. proefenquetering
		. voorbereiding verkennende studies(aanvullende vragenlijsten/interviews bij "omgeving")
1 juli - 15 augustus (inventarisatie)	:	. inventarisatie van gegevens door departementen/gedeconcentreerde diensten (enquête) en bij geselecteerde diensten
		. ontwikkeling van analysekader en draaiboek voor ontwikkeling van beleidsvarianten
15 aug. - 15 oktober	:	. maken van profielen van individuele diensten en algemeen overzicht van de gedeconcentreerde situatie op basis van de inventarisatiegegevens
1 september	:	. ontwikkeling van beleidsvarianten door de departementen/gedeconcentreerde rijksdiensten in deelrapportages
		. tussenrapportage op basis van de inventarisatiegegevens: 20 augustus
15 okt. - 15 november (toetsing, besluitvorming)	:	. toetsing van deelrapportages
		. ontwikkeling van handleiding voor beoordeling gedeconcentreerde rijksdiensten
		. analytisch overzicht van het stelsel van deconcentratie in Nederland
		. besluitvorming ten aanzien van deze punten
		. opstellen eindrapport.

5.3. Capaciteit

De hierna volgende opstelling is een schatting van benodigde capaciteit van de departementen/diensten, de projectgroep/secretariaat, de werkgroep en externe ondersteuning. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de onderzoeken die in het kader van de generale aanpak worden verricht en verkennende studies bij een selectie van departementen.

De schattingen zijn gebaseerd op een gemiddelde en kunnen per dienst nogal uiteenlopen.

Generale aanpak

a. activiteiten t.b.v. individuele onderzoeken:

per dienst:

- departementen	3	mensmaanden
- uitvoeringsgroep/secretariaat	1/4	mensmaand
- externe adviseur	1	adviesdag

totaal per dienst 4 1/4 mensmaand

b. algemene activiteiten:

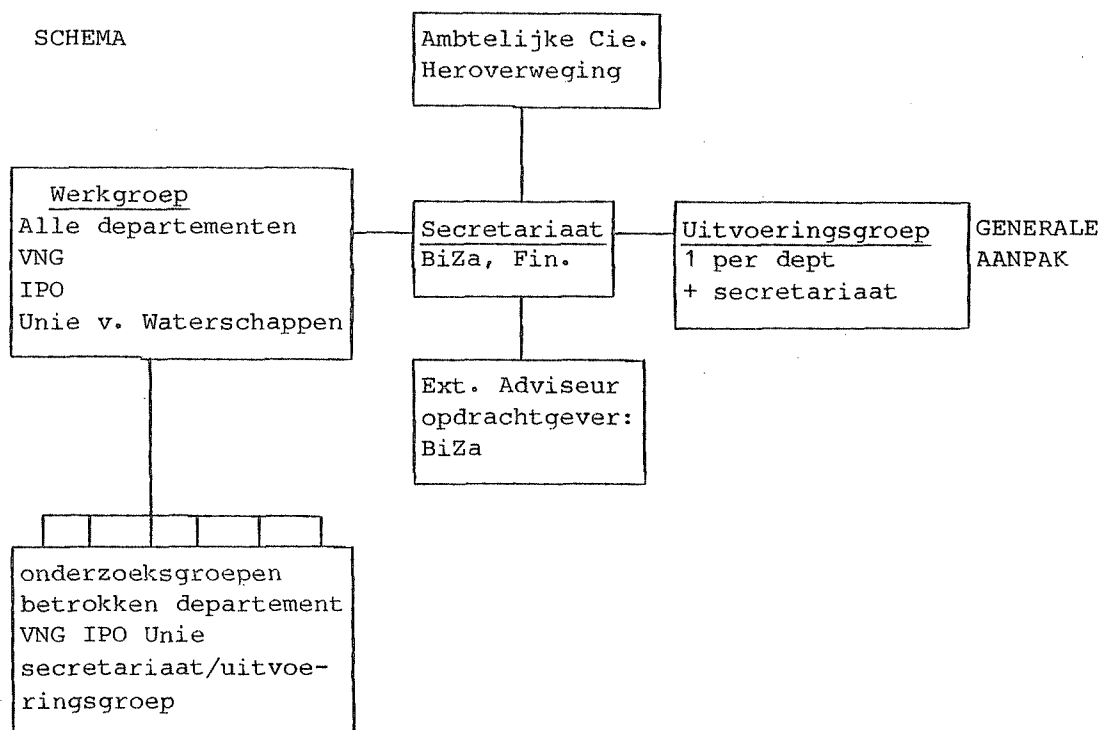
- per lid van de werkgroep	1	mensmaand
- secretariaat	12	mensmaanden
- externe advisering	20	adviesdagen

Verkennde studies

per geselecteerde dienst:

- departement (dienst)	3	mensmaanden
- departement t.b.v. onderzoeks- groep	2	mensmaanden
- uitvoeringsgroep/secretariaat	2	mensmaanden
- externe advisering	20	adviesdagen
- andere betrokken (gemeente, provincie, instellingen, beleidende diensten provincie).		pro memorie

SCHEMA



VERKENNENDE STUDIES

Bijlage C

VRAGENLIJST
GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENSTEN

INHOUD: Begeleidende brief aan respondenten

Vragenformulier met toelichting

bijlagen:

1. Samenvatting achtergronden heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten;
2. algemene toelichting bij het onderzoek;
3. samenstelling werkgroep heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten;
4. lijst van contactpersonen in de Uitvoeringsgroep heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten.

's-Gravenhage, juli 1984.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Directoraat-Generaal voor Binnenlands Bestuur

Betreft: Vragenlijst gedeconcentreerde rijksdiensten (inventariserende fase).

Dames en heren,

Als onderdeel van de vierde ronde heroverwegingen is een interdepartementale werkgroep opgericht, met als taakopdracht het formuleren van aanbevelingen met betrekking tot verbeteringsmogelijkheden voor opzet en functioneren van de gedeconcentreerde rijksdiensten.

De taakopdracht valt in twee delen uiteen.

Naast een beschrijving van de huidige situatie met betrekking tot de gedeconcentreerde rijksdiensten, dient de werkgroep eventuele alternatieven aan te dragen in termen van aanbevelingen.

Voor een uitgebreide toelichting op de achtergronden van de taakopdracht en de wijze waarop de werkgroep deze denkt uit te voeren, verwijzen wij u kortheids-halve naar de onderzoeksopzet.

De vragenlijst is gericht op het verzamelen van informatie ten behoeve van de beschrijving van de actuele situatie. Alle rijksdiensten die vallen onder de in de onderzoeksopzet gegeven definitie van gedeconcentreerde rijksdiensten, worden verzocht informatie te verstrekken op basis van de enquête die u hierbij aantreft.

Informatie over de vragenlijst

De vragenlijst is opgebouwd uit tien onderdelen. De opzet is zodanig gekozen, dat een goed ingevuld formulier relatief eenvoudig is om te zetten in een profielbeschrijving van de desbetreffende gedeconcentreerde rijksdienst. De genoemde tien onderdelen hebben betrekking op de profielaspecten zoals die in de bijlage schematisch zijn weergegeven.

- Deel A: Algemene gegevens over de dienst en de respondent(en).
- Deel B: De relatie centraal/gedeconcentreerde rijksdienst.
- Deel C: Doelstellingen en taken.
- Deel D: De positie van de gedeconcentreerde rijksdienst in het organisatorische netwerk.
- Deel E: De organisatiestructuur.
- Deel F: De beschikbare technologie en deskundigheid
- Deel G: Het management.
- Deel H: Personeel totaal.
- Deel I: Personeel belast met ondersteunende taken.
- Deel J: Overige vragen.

Wie vult de enquête in?

Zoals uit de onderzoeksofzet blijkt, wordt van de betrokken departementen een grote mate van zelfwerkzaamheid gevraagd. In principe wordt de keuze van individuele respondenten overgelaten aan de departementsleiding. Wel heeft de werkgroep zorg gedragen voor de beschikbaarheid van een contactfunctionaris per departement. Voor de namen en telefoonnummers wordt verwezen naar bijgevoegde verzendlijst.

Wijze van invullen van de vragenlijst

De vragenlijst bestaat voor het merendeel uit open vragen, die u door het geven van een omschrijving kunt beantwoorden. Mocht u te weinig ruimte hebben, dan verzoeken wij u de invulling verder uit te werken op een blanco pagina, die u dan aan de formulierenset toevoegt. Wilt u op eventuele vervolgbladen duidelijk aangeven op welke vraag de tekst betrekking heeft? Voor de overige vragen zijn de antwoordmogelijkheden reeds aangegeven, u kunt hierbij volstaan met het aankruisen van het antwoord dat van toepassing is. Achter elk onderdeel is, indien nodig, een beknopte toelichting opgenomen. Leest u, voordat u met de invulling begint, het gehele formulier met de daarbij behorende toelichting in z'n geheel door.

Retournering van de vragenlijst

Wij verzoeken u de ingevulde vragenlijst zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval vóór 15 augustus 1984 aan ons te retourneren.

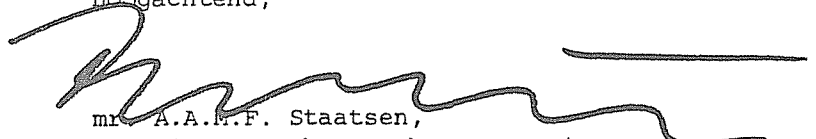
Adres: Ministerie van Binnenlandse Zaken
Directoraat Generaal voor Binnenlands Bestuur
Schedeldoekshaven 200, 's-Gravenhage
T.a.v. W.J. Bringmann
Kamer L 465

Vragen over het onderzoek of de enquête

Voor eventuele vragen over het onderzoek of het invullen van de enquête, kunt u zich wenden tot de departementale contactfunctionaris (zie hierboven) of telefonisch in contact treden met het secretariaat van de werkgroep gedeconcentreerde rijksdiensten.

Wij danken u bij voorbaat voor uw bijdrage aan het onderzoek.

Hoogachtend,



Mr. A.A.M.F. Staatsen,
Voorzitter werkgroep heroverweging
gedeconcentreerde rijksdiensten.

A. ALGEMEEN

1. Departement
- * 2. Naam gedeconcentreerde rijksdienst
- * 3. Naam dienstonderdeel
4. Naam contactpersoon
5. Functie
6. Te bereiken onder telefoonnummer
7. Toestel

* Zie toelichting.

Toelichting bij onderdeel: A. ALGEMEEN

Volgnummer:

Toelichting:

- A.2 Onder een gedeconcentreerde rijksdienst wordt verstaan: de verzameling van dienstonderdelen (rijksambtenaren) met eigen ambtsgebieden (kleiner dan Nederland), die te zamen als een organisatorische eenheid worden beschouwd. Indien van toepassing s.v.p. de namen van de dienstonderdelen aangeven (bijvoorbeeld: de zeven diensten van het KNMI).
- A.3 Uitgangspunt is, dat voor elke gedeconcentreerde rijksdienst een apart vragenformulier wordt ingevuld. Indien alle onder deze dienst ressorterende dienstonderdelen identiek zijn, kan met dit ene vragenformulier worden volstaan; als echter (enkele van) de dienstonderdelen verschillen vertonen, gelieve u deze verschillen tot uitdrukking te brengen op een - voor elk afwijkend dienstonderdeel - apart formulier. Zo nodig kunt u hierover uw contactfunctionaris raadplegen.

B. DE RELATIE CENTRAAL/GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENST

- * 1. Onder welk departementsonderdeel ressorteert de gedeconcentreerde rijksdienst?
.....
2. Sedert welk jaar bestaat de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel?
- * 3. Op welk besluit/document berust de instelling van deze dienst, c.q. dienstonderdeel?
.....
.....
4. Uit welke onderdelen bestaat de gedeconcentreerde rijksdienst?
(Aantal organisatorische eenheden met een eigen ambtsgebied.)
5. Op welk criterium is de rayonindeling gebaseerd?
.....
.....
(Provinciegrenzen, afgeleide indeling bijvoorbeeld aan die van de rechterlijke macht, inwoners e.d.)
6. Wilt u op bijgaande (of bij u beschikbare) kaart aangeven op welke wijze de rayonindeling geografisch vorm heeft gekregen?
(Bijlage: kaart van Nederland.)

Toelichting bij onderdeel: B. RELATIE CENTRAAL/GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENST

Volgnummer:

Toelichting:

B.1 Hier aangeven directoraat-generaal, directie en afdeling

B.3 Bijvoorbeeld wet, AMVB, KB of ministeriële beschikking.
Zo mogelijk inzenden met vragenlijst. (Eventueel met wijzigingsbesluiten.) Indien documenten niet beschikbaar zijn s.v.p. vindplaats noemen.

C. DOELSTELLINGEN EN TAKEN

- * 1. Welke overwegingen hebben destijds geleid tot het besluit tot de instelling van een gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel?

.....
.....
.....
.....
.....

2. Gelden de genoemde overwegingen nog steeds?

.....
.....
.....
.....

3. Op welke beleidsterreinen is de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel werkzaam?

Bij het aangeven van de beleidsterreinen een keuze maken uit de volgende sectoren en aspecten (maximaal drie aankruisen).

3.1 Geestelijk en cultureel levenspeil

1. Morele, culturele, religieuze en esthetische waarden.
2. Wetenschappelijk onderzoek en technologie.
3. Individuele kennisverwerving (onderwijs).
4. Recreatieve voorzieningen.
5. Massacommunicatiemiddelen (alleen programma-inhoud).

3.2 Sociale levensomstandigheden

1. Sociale positie van individuen en groeperingen in het algemeen (individuele rechten, vrijheden en democratie).
2. Achterstanden in sociale positie van bepaalde, breed samengestelde bevolkingsgroepen (vrouwen, minderheden)
3. Voorzieningen op maatschappelijk gebied, openbare orde en veiligheid.
4. Recht (exclusief handhaven van de openbare orde).

3.3 Fysieke levensomstandigheden

1. Milieuhygiëne en natuurbehoud
2. Gezondheidszorg en -bescherming.
3. Ruimtelijke ordening.
4. Infrastructuur en waterstaat.
5. Verplaatsing van personen, goederen en berichten (inclusief technische kant massacommunicatiemiddelen).
6. Huisvesting.

3.4 Welvaartsontwikkeling en -verdeling

1. Verdeling van inkomen en vermogen (inclusief belasting).
2. Werkgelegenheid en werkverschaffing.
3. Produktie, consumptie en handel (inclusief overheidsbedrijven, watervoorziening en energie).
4. Prijsniveau.
5. Betalingsbalans en buitenlandse handel.
6. Geldverkeer en kredietverlening.

3.5 Internationale betrekkingen

1. Vrede en veiligheid.
2. Internationale politieke en economische verhoudingen.
3. Belangenbehartiging van Nederland(ers) in het buitenland (buitenlandse dienst, emigratie).
4. Europese integratie.

3.6 Overheidsapparaat

1. Bestuursvormen en overheidsorganisatie.
2. Overheidspersoneelsbeleid
3. Beheer van materiële voorzieningen.
4. Beheer van en beschikking over overheidsgelden.
5. Informatievoorziening als ondersteuning voor het overheidsbeleid (statistiek, informatie, voorlichting, public relations, kadaster).

4. Over welke formele bevoegdheden (gebaseerd op wetten enz., s.v.p. bijvoegen of vindplaats noemen) beschikt de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel ter realisering van de doelstellingen?

Bevoegdheden:

A.

B.

C.

D.

- * 5. Welke taken worden door de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel uitgevoerd en geef zo mogelijk aan met welke van de onder C.4 genoemde bevoegdheden van taken samenhangen?

Taaknaam:

Omschrijving activiteiten:

A

B

C

D

6. Worden onderdelen van de taken uitbesteed?

.....
.....
.....

(Zo ja, per taak (letter van C.5 overnemen) aangeven op welke activiteiten de uitbesteding betrekking heeft.)

7. Zijn er taken die een tijdelijk karakter hebben?

.....
.....
.....

(Zo ja, per taak (letter C.5 overnemen) aangeven welke taken het betreft, en einddatum noemen.)

8. Om welke redenen werden destijds de onder C.5 genoemde taken ondergebracht bij de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel?

Taakletter:

Toelichting:

.....
.....
.....

.....
.....
.....

.....
.....
.....

.....
.....
.....

Toelichting bij onderdeel: C. DOELSTELLINGEN EN TAKEN

Volgnummer: Toelichting:

- C.1 U wordt verzocht om de overwegingen die destijds een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming, hier op te nemen en een indicatie te geven van de mate waarin deze nog relevant zijn, eventueel aan de hand van een korte historische beschrijving.
- C.5 Hier dient tot uiting te komen welk soort werk wordt verricht (bijvoorbeeld toezicht, controle, advisering, afstemming, toetsing en voorlichting) en op welk inhoudelijk beleids-terrein de taak betrekking heeft (bepaalde aspecten van bijvoorbeeld de reclassering, het buitengewoon onderwijs, het natuurbehoud enz.).

D. POSITIE IN HET ORGANISATORISCHE NETWERK

Wilt u hieronder per taak aangeven met wie (buiten de eigen gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel) u rechtstreeks te maken hebt, waarover u contact hebt en welke vorm dit contact aanneemt.

* 1. Ten aanzien van welke taken treden welke actoren in het netwerk op?

Letter taak/actor:

Inhoud:

.....

.....
.....
.....

Vorm:

.....
.....
.....

Inhoud:

.....

.....
.....
.....

Vorm:

.....
.....
.....

Inhoud:

.....

.....
.....
.....

Vorm:

.....
.....
.....

2. Welke organisaties binnen het netwerk kennen taken, vergelijkbaar (eventueel vanuit een andere optiek gezien) met die, die door de gedeconcentreerde rijksdienst worden uitgevoerd?

Taakletter: Naam organisatie:

.....	
.....	
.....	
.....	
.....	
.....	

Toelichting bij onderdeel: D. POSITIE IN HET ORGANISATORISCHE NETWERK

Volgnummer: Toelichting:

D.1 Bij deze vraag een opgave maken van de betrokkenen (actor) buiten de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel per taak. De taakletter overnemen van C.5. Gedacht moet worden aan (groepen) burgers, private gemeenten instanties, provincies, waterschappen, departementen en andere publiekrechtelijke instellingen. Hierbij s.v.p. aangeven of er sprake is van een groot verschil in deskundigheid/specialisatie ten opzichte van de actor. Bij de vorm van de contacten aangeven:

- a. bezoek aan
- b. bezoek van
- c. schriftelijk algemeen
- d. schriftelijk formulier enz.
- e. gestructureerd contact/overleg, bijvoorbeeld vergadering
- f. telefonisch
- g. elektronisch (online/computer)
- h. divers.

E. ORGANISATIESTRUCTUUR

- * 1. Wilt u op hieronder een organigram van de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel opzetten?

2. Wilt u in het hiervoor gevraagde organigram door middel van het vermelden van de taakletters aangeven welke taken door welke organisatorische eenheden worden uitgevoerd?
(Taakletters in schema zetten, overnemen van C.5.)
- * 3. Wilt u hieronder kort aangeven op welke terreinen de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel zelfstandig (zonder ruggespraak met het departement) beslissingen kan nemen?

.....
.....
.....
.....

Toelichting bij onderdeel: E. ORGANISATIESTRUCTUUR

Volgnummer:

Toelichting:

E.1

In het schema van de organisatiestructuur de relatie aangeven met de centrale dienst, de staf/lijnrelaties, namen van organisatorische eenheden, en het aantal personeelsleden (bezetting) per 1-1-1984 opgeven.

E.3

Door middel van deze vraag dient een inzicht te ontstaan in de mate waarin de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel zelfstandig beslissingen kan nemen.

Hierbij kan gedacht worden aan aantal en soort formatieplaatsen, uitbesteding, werkmethoden, besteding binnen totale begroting, aangaan van verplichtingen, afgeven van beschikkingen, opsporings- of controlebevoegdheid enz. (zie ook C.5).

F. TECHNOLOGIE

1. Is het voor het uitoefenen van de onder C.5 genoemde taken noodzakelijk speciale apparatuur/materieel te gebruiken (denk aan speciale meet- en regelapparatuur, maar ook eigen laboratoria e.d.).

Taakletter:

Toegepaste technologie:

.....

.....
.....
.....

.....

.....
.....
.....

.....

.....
.....
.....

.....

.....
.....
.....

2. Is de uitoefening van onder C.5 genoemde taken reeds in belangrijke mate geautomatiseerd of bestaan daartoe ver gevorderde plannen?

.....
.....

G. MANagementsystemen

1. Op welke wijze wordt gerapporteerd aan de departementsleiding?

.....
.....
.....
.....

(Periodiek afleggen van verantwoording, zowel mondeling als schriftelijk.)

2. Beschikt de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel over een eigen budget en budgetteringssysteem? Wilt u, indien dit het geval is, hieronder aangeven uit welke onderdelen dit budget bestaat, de omvang in 1983, en op welke wijze het tot stand komt?

.....
.....
.....
.....
.....

- * 3. Wilt u hieronder aangeven de kosten- en eventueel opbrengstenstructuur van de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel over 1983?

.....
.....
.....
.....

(Procentuele verdeling van de kosten naar kosten- en batensoorten.)

- * 4. Wilt u hieronder de omvang van de inkomsten en uitgaven aangeven voor de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel, zoals vermeld in de begrotingen van de onderscheiden jaren:

Jaar	Inkomsten	Uitgaven
1970		
1975		
1980		
1984		
1988 (meerjarenraming)		

- * 5. In welke mate brengt taakuitoefening kosten met zich voor derden?

.
.
.

6. Welke van de door u geleverde prestaties (taken) lenen zich voor een kwantitatieve meting?

.
.
.
.
.

7. Voor welke van de onder 6 genoemde taken vindt prestatiemeting plaats en op welke wijze?

.
.
.
.

Toelichting bij onderdeel: G. MANagementsystemen

Volgnummer:

Toelichting:

- G.3 Hier wordt gevraagd naar de verdeling der kosten en baten naar ontstaan.
Zo mogelijk een splitsing aangeven naar personeel, diensten derden, belasting en verzekering kapitaalslasten, energie en overige (noemen).
Het totaalbedrag ook vermelden.
- G.4 Zo mogelijk de kosten- en batensoorten toerekenen naar kostendragers (taken) en/of kostenplaatsen (afdelingen).
- G.5 Het opereren van een dienst leidt vaak tot kosten die voor rekening van bepaalde actoren komen. Deze kosten worden ook wel indirecte of verborgen kosten genoemd. Indien deze bekend zijn, gaarne schatting vermelden per actor.

H. PERSONEEL TOTAAL

1. Hoeveel formatieplaatsen telde de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel op 1-1-1984 en wat was de werkelijke sterkte?

.....

2. Wilt u hieronder aangeven de ontwikkeling van de formatie in de periode 1-1-1979 tot en met 1-1-1984?

.....

- * 3. Is er sprake van een relatief aanzienlijk (meer dan 10%) bestand van plaatsen boven de formatie? Zo ja, hier aangeven om hoeveel plaatsen het gaat per 1-1-1984

.....

4. Wilt u hieronder aangeven hoe dit aantal zich in de periode 1-1-1979 tot en met 1-1-1984 heeft ontwikkeld?

.....

- * 5. Wilt u hieronder per taakletter aangeven op welke wijze de beschikbare capaciteit is verdeeld en wat het dominante rangniveau is? (Taakletter overnemen van C.5.)

Taakletter:	Bezetting 1-1-'84:	Dominant rangniveau: (BBRA'84)
.....		
.....		
.....		
Indirecte taken		

6. Wilt u hieronder aangeven per taakletter (overnemen van C.5) welke werkzaamheden uitbesteed worden en hoeveel capaciteit daarmee samenhangt?

Taakletter:	Werkzaamheden:	Capaciteit (mensjaar):
.....		
.....		
.....		
indirecte taken		
(Mensjaren per jaar)		

7. Wilt u hieronder aangeven wat de verlooppercentages in de periode 1-1-'79 tot 1-1-'84 zijn?

.....

.....

.....

.....

(Verloop: aantal vervangingsvacatures.)

8. Komt het voor dat medewerkers voor een deel van de beschikbare tijd op het departement werken?

.....

.....

.....

.....

(Zo ja, aangeven om hoeveel medewerkers het gaat en voor welk deel van de tijd.)

Toelichting bij onderdeel: H. PERSONEEL TOTAAL

Volgnummer:

Toelichting:

H.3

Het gaat hier om al dan niet tijdelijke plaatsen die uit andere middelen dan de personeelsbegroting worden bekostigd, bijvoorbeeld arbeidscontractanten, erkend gewetensbezwaarden, WSW enz.

H.5

Onder capaciteit moet worden verstaan: de formatie inclusief een relatief aanzienlijk aantal tijdelijke plaatsen.

I. PERSONEEL BELAST MET ONDERSTEUNENDE TAKEN

1. Wilt u hieronder aangeven voor welke ondersteunende taken de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel zelf zorg draagt?

.....

(Administratie, personeel/organisatie, automatisering, kantinediensten, post- en archiefzaken, bodediensten e.d.)

2. Wilt u per ondersteunende taak aangeven hoeveel formatieplaatsen op 1-1-1984 beschikbaar waren en wat de bezetting op dat moment was?

Indirecte taak:

Formatie:

Bezetting:

.....		
.....		
.....		
.....		

3. Welke ondersteunende taken worden samen met andere organisaties verzorgd en met welke?

Indirecte taak:

Met:

Verrekeningsbasis:

.....		
.....		
.....		
.....		

4. Is er sprake van gemeenschappelijke huisvesting met diensten c.q. dienstonderdelen van andere overheidsorganisaties?

.....

J. OVERIGE VRAGEN

- * 1. Wilt u hieronder aangeven welke informatie verder nog van belang kan zijn in het kader van het project heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten?

.
.
.
.

- * 2. Zijn er uit het recente verleden belangrijke successen te melden als gevolg van de taakuitvoering door de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel?

.
.
.
.

3. Ruimte voor aanvullende opmerkingen:

.
.
.
.
.
.

Toelichting bij onderdeel: J. OVERIGE VRAGEN

Volgnummer:

Toelichting:

J.1

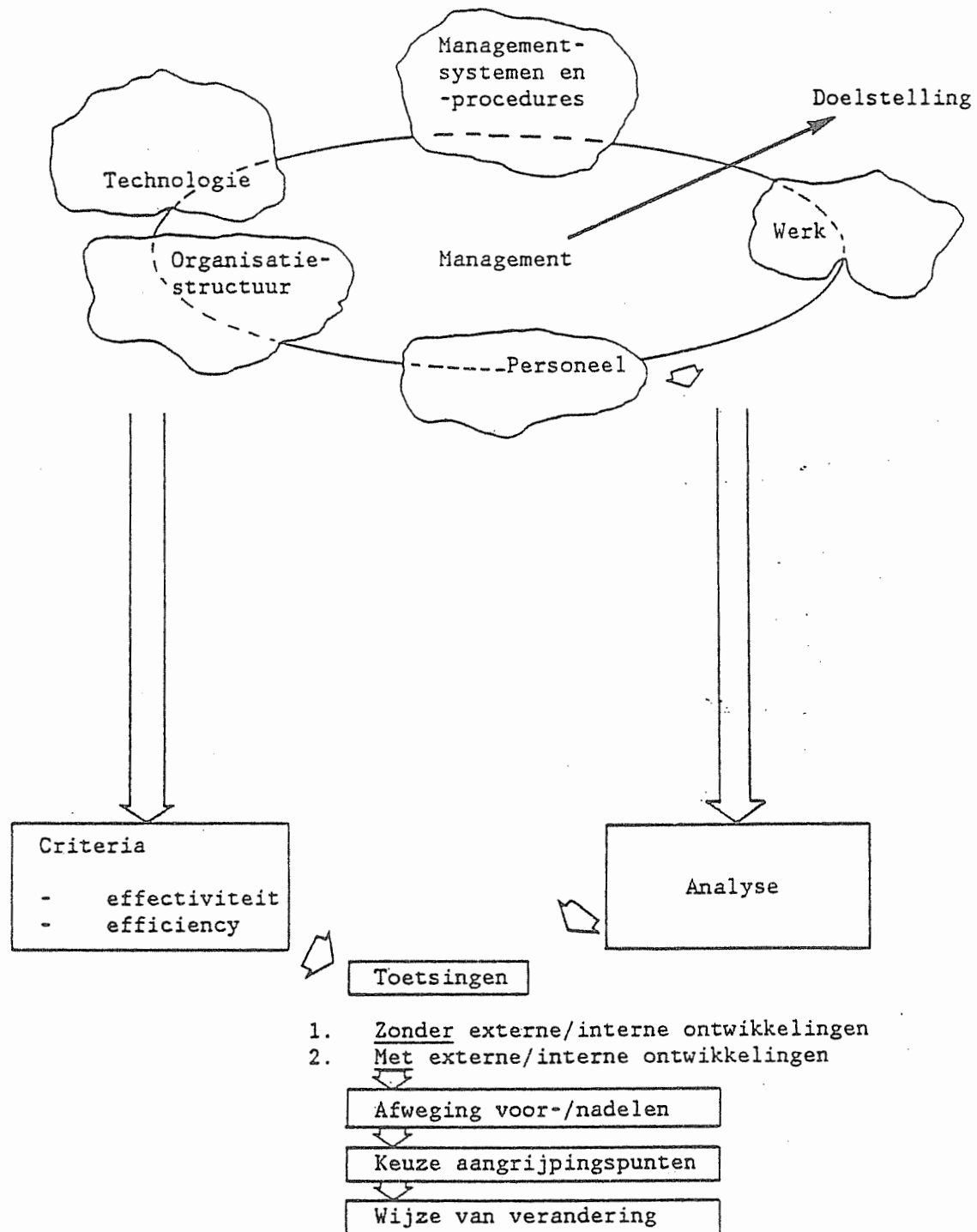
Hier gaarne opnemen of er, gegeven de taakopdracht zoals die uit de bijgaande notitie blijkt, ontwikkelingen, knelpunten, projecten met raakvlakken van belang zijn.

J.2

Deze vraag dient om inzicht te verwerven in de mate waarin het functioneren van de gedeconcentreerde rijksdienst, c.q. dienstonderdeel concreet evalueerbaar is in termen van effecten.

RAAMWERK VRAGENLIJST GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENSTEN

Theoretisch kader



WERKBOEK
bij het
PROJECT HEROVERWEGING
GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENSTEN

	<u>Blz.</u>
0. INLEIDING	1
0.1 Leeswijzer	1
0.2 Doel en betekenis van het werkboek	1
0.3 Instructie voor het uitwerken van de varianten	4
1. IN HOEVERRE IS DE DOOR DE GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENST (C.Q. DIENSTONDERDEEL) UITGEOEFENDE TAAK OF FUNCTIEVERVULLING NOG RELEVANT?	7
1.1 Variant 1: Opheffen/aanpassen	8
1.2 Variant 2: Afstoten/uitbesteden	10
1.3 Variant 3: Overdragen/overlaten aan lagere overheden	12
2. IN HOEVERRE IS DE GEDECONCENTREERDE BESTUURSVORM DE MEEST GESCHIKTE?	14
2.1 Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie	14
2.2 Variant 5: Medebewind	16
2.3 Variant 6: Concentratie	18
3. KAN, ZO JA HOE EN IN WELKE MATE HET FUNCTIONEREN VAN DE GRD WORDEN VERBETERD?	20
3.1 Variant 7: Verbetering functioneren GRD in zijn omgeving	20
3.2 Variant 8: Verbetering intern functioneren GRD	22
Bijlage: Verantwoording van het gehanteerde analysekader bij het uitwerken van de verschillende varianten.	

0. INLEIDING

0.1 Leeswijzer

Na een uiteenzetting van doel en betekenis van dit werkboek treft u in dit inleidend hoofdstuk een instructie aan die u behulpzaam moet zijn bij het uitwerken van de varianten.

In de hoofdstukken 1 t/m 3 worden de acht varianten, onderscheiden volgens de hieronder genoemde drie fundamentele vragen, gepresenteerd. Een nadere toelichting op de varianten en een verantwoording van het gehanteerde analysekader vindt u in de bijlage.

0.2 Doel en betekenis van het werkboek

Dit werkboek speelt een belangrijke rol bij de tweede fase van het onderzoek, te weten: het uitwerken van varianten op de bestaande gedeconcentreerde praktijk. Het is hierbij van belang het hoofddoel van het onderzoek niet uit het oog te verliezen: "het aangeven van bestuurlijk-organisatorische veranderingen die tot verbeteringen ten opzichte van de huidige gedeconcentreerde situatie leiden en die gepaard gaan met kostenbesparingen".

Na de eerste fase, waarin de bestaande gedeconcentreerde praktijk met behulp van de vragenlijst voor alle gedeconcentreerde rijksdiensten in beeld is gebracht, moet in de tweede fase worden getracht de beoogde verbeteringen ten opzichte van de bestaande situatie op te sporen en op de juiste waarde te schatten.

Teneinde alle gedeconcentreerde rijksdiensten in staat te stellen bedoelde verbeteringen op een systematische wijze op te sporen, is een soort "analyseleidraad" ontwikkeld die we voortaan met "het werkboek" aanduiden.

De volgende - u reeds bekende - fundamentele vragen vormen de drie peilers onder dit werkboek:

- in hoeverre is de door de dienst uitgeoefende taak of functie-
vervulling nog relevant?
- in hoeverre is de gedeconcentreerde vorm de meest geschikte?
- kan het functioneren van de gedeconcentreerde rijksdienst worden
verbeterd en zo ja, hoe en in welke mate?

Per variant worden voorwaarden geschetst en vragen geformuleerd. De voorwaarden verwijzen naar een uit bestuurlijk oogpunt ongewenste situatie.

Indien in geringe of in hoge mate aan zo'n voorwaarde zou zijn voldaan, lijkt de desbetreffende variant een bruikbaar alternatief te vormen voor de status quo.

De geformuleerde vragen zijn een uitwerking van deze voorwaarden en kunnen dienstbaar zijn bij dit zelfonderzoek. Met behulp van deze vragen kunt u informatie verkrijgen, die indicatief is voor een situatie die al dan niet als ongewenst moet worden beschouwd en al dan niet verwijst naar een alternatief.

Deze vragen zijn verschillend van karakter:

sommige van deze vragen impliceren twijfel aan de onvermijdbaarheid van de huidige organisatievorm in het algemeen; andere suggereren dat een bepaalde variant in het bijzonder aangewezen is door hiervoor argumenten aan te dragen. Soms zijn contra-indicaties voor een dergelijke variant gelijk aan het spiegelbeeld van deze argumenten, zodat er een grijs middengebiet overblijft, waarin voor- en nadelen door een politieke afweging moeten worden gewaardeerd. Maar ook kunnen er dan nog aparte randvoorwaarden zijn die vervuld moeten worden om de desbetreffende variant uitvoerbaar te maken.

Enkele voorbeelden ter verduidelijking:

(1) binnen de fundamentele vraagstelling "in hoeverre is de door de dienst uitgeoefende taak of functie vervulling nog relevant", wordt de vraag gesteld, wie de aard en omvang van de geleverde prestatie bepaalt, de producent of de klant en op welke wijze zulks plaatsvindt; deze vraag nodigt u uit (per hoofdtak) kritisch na te gaan of de voortbrenging van een dienst of produkt in een bepaalde mate wordt beïnvloed door een actuele en door een consument kenbaar gemaakte behoefte; indien dit niet of in onvoldoende mate het geval is, is bezinning op voortbrenging van de desbetreffende dienst of het produkt geboden en kan het alternatief "opheffing van een taak" aantrekkelijk zijn.

(2) privatisering bijvoorbeeld zou in beginsel mogelijk zijn bij bedrijfsmatige overheidstaken, maar soms is overheidsbemoeienis dan onmisbaar;

(3) decentralisatie is in principe mogelijk bij met noodzakelijkerwijs landelijk uniforme taakuitoefening, tenzij de lagere overheid heel afwijkende belangen heeft.

Vooruitlopend op de instructie in de volgende paragraaf, willen wij benadrukken dat het geenszins de bedoeling is alle gestelde vragen schriftelijk te beantwoorden!

In principe moeten alle gedeconcentreerde rijksdiensten per hoofdtak de in de onderzoeksopzet gepresenteerde acht varianten uitwerken. Deze varianten zijn gegroepeerd volgens de drie hoofdvragen van dit heroverwegingsonderzoek.

Het gaat daarbij om de volgende varianten:

Taakevaluatie

1. Opheffing van een taak/aanpassing

2. Afstoten, uitbesteden
3. Overdragen/overlaten aan lagere overheden

Alternatieven voor de gedeconcentreerde bestuursvorm

4. Verzelfstandiging/functionele decentralisatie
5. Medebewind
6. Centraliseren

Efficiency-verbetering

7. Stroomlijning, rayonnering
8. Afstemming

Het werkboek dat voor u ligt en een hulpmiddel moet zijn om bruikbare varianten te ontwikkelen, draagt het karakter van een compromis, twee onaanvaardbare uitersten hebben wij willen vermijden. Het zou enerzijds, gegeven de aanpak die is overeengekomen en de tijd die ons rest onverstandig zijn geweest een werkboek te ontwerpen dat zo globaal van karakter is dat daaruit, zonder intensief en tijdrovend overleg tussen u (de respondenten) en het secretariaat geen bruikbare conclusies te trekken zijn. Anderzijds hebben wij ervan afgezien een zeer gedetailleerde handleiding te schrijven die u dwingend langs de acht varianten zou leiden; het is twijfelachtig of zo'n handleiding te maken is, maar zij zou in ieder geval onrecht doen aan de ingewikkelde en gedifferentieerde praktijk.

Het thans voorliggende werkboek nodigt u uit aan de hand van geformuleerde voorwaarden, vragen en de toelichting daarop, op een serieuze manier aannemelijk te maken waarom bepaalde varianten wel of niet een bruikbaar alternatief vormen.

Bij een beschrijving van zo'n variant, dienen ook de financiële en de bestuurlijk-organisatorische gevolgen te worden aangegeven; ten minste één variant of een combinatie van varianten dient 20% aan besparingen op te brengen. Alle varianten dienen te resulteren in besparingen ten opzichte van de raming van het uitgavenniveau 1988, zoals voorzien in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1984 (het ijkpunt). Zie vraag 6.4 vragenlijst.

Bij de kwantificering van de varianten dient een brutobenadering te worden toegepast, dat wil zeggen dat indirecte gevolgen voor het budget (belastingopbrengsten, sociale premies, werkloosheidsuitkeringen etc.) buiten de kwantificering zijn.

Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij door u reeds verstrekte informatie, hebben wij de vragen die u bij het invullen van de vragenlijst reeds hebt beantwoord en die relevant zijn bij de beschouwing van alternatieven, steeds vermeld.

Complicatie in de evaluatie is, dat bepaalde varianten wellicht in de huidige omstandigheden niet goed uitvoerbaar zijn, maar bij een verantwoorde aanpassing van de taakhoud wél.

Daarnaast is de "efficiency-variant" behalve op de huidige gedeconcentreerde situatie ook toepasbaar op alle andere varianten, met dien verstande, dat die meer of minder doelmatig kunnen worden ingericht.

Hier wordt ervan uitgegaan, dat bij de uitwerking van de varianten 2 t/m 7 de meest doelmatige structuur wordt weergegeven.

Bij het zoeken naar voorwaarden en vragen die hierna in de hoofdstukken 1 t/m 3 volgen, is gebruik gemaakt van bepaalde gedachtengangen en veronderstellingen.

Ter verantwoording en om u de bedoeling nog verder te verduidelijken is de redenering per variant in de bijlage uiteengezet.

0.3. Instructie voor het uitwerken van de varianten

In beginsel dienen voor elke hoofdtak van de GRD alle acht/alternatieven te worden uitgewerkt. In sommige gevallen is hierbij ontheffing mogelijk; in de meeste gevallen echter niet. Deze instructie geeft aan op welke wijze de alternatieven dienen te worden uitgewerkt.

Ten slotte wordt nog ingegaan om de mogelijkheden tot ontheffing.

Inrichting van de variant

Elk van de acht varianten (per hoofdtak van de GRD) dient een beschrijving te zijn van de situatie die ontstaat, als die variant ook daadwerkelijk zou zijn ingevoerd.

Hierbij zijn uiteraard verschillende situaties mogelijk, maar duidelijk zal zijn, dat de meest reële moet worden uitgewerkt. Het gaat hierbij in eerste instantie om de eindsituatie, dus na invoering van de desbetreffende variant.

De overgangssituatie is in deze fase van minder groot belang.

De beschrijving van zo'n eindsituatie zal ook de (bestuurlijke) problemen dienen aan te geven die zich voordoen. Hierbij is het meest wezenlijke, dat ook vooral aangegeven wordt hoe deze, al dan niet bestuurlijke problemen kunnen worden ondervangen.

Zoals gesteld in de inleiding van het werkboek, wordt een beroep gedaan op de creativiteit van de betrokkenen om de varianten een zo concreet mogelijke vorm te geven.

Bij de omschrijving van de varianten kunnen de volgende aspecten (voor zover van toepassing) aan de orde komen:

1. De organisatie(s) die de taak gaat/gaan uitvoeren.
2. De bevoegdheden van de organen die met de taakuitvoering belast zijn en de bevoegdheden van de centrale dienst/het moederdepartement.
3. Een eventuele wijziging van het beleidsinstrumentarium, bijvoorbeeld normerende regelgeving in plaats van toezicht, voorlichting en advies in plaats van sturing.
4. De bestuurlijke relatie tussen de centrale overheid (moederdepartement/centrale dienst) en de uitvoerende organisaties, bijvoorbeeld regelgeving, toezicht, planvoorschriften, contracten, financieringsvoorwaarden.
5. Benodigde schaal van taakuitvoering.
6. Eventuele wijzigingen in de relaties met cliënten, belangengroepen en in het algemeen met organisaties die zich op hetzelfde beleids-terrein begeven.
7. Een globale schatting van de apparaatskosten (personeel, huisvesting etc.) en overige kosten (subsidies, materiaalkosten en andere kosten ten behoeve van de taakuitvoering).
8. Financiering van de taakuitvoering (eigen budget, vergoedingensysteem, heffingen/retributies).
9. Effecten van de nieuwe organisatie van de taakuitvoering op de realisatie van beleidsdoelstellingen.
10. Effecten van de nieuwe taakuitvoering op de beleidskosten (totale uitgaven ten behoeve van de taakuitvoering).

Het werkboek is bedoeld als ondersteuning bij het uitwerken van de varianten per hoofdtaak van de GRD. Het is dus niet de bedoeling om alle gestelde vragen uit het werkboek te beantwoorden en daarmee te volstaan. De vragen uit het werkboek beogen een richtlijn te geven voor de aspecten die aan de orde kunnen komen. Sommige vragen zullen niet relevant zijn in de situatie van de betrokken GRD, andere vragen kunnen weer nieuwe oproepen.

Hoewel getracht is vragen zoveel mogelijk per uit te werken variant te verbijzonderen, blijkt een zekere "overlapping" onvermijdbaar. Het is de bedoeling de varianten per hoofdtaak uit te werken. Per variant is aangegeven welke onderdelen van de eerder ingevulde vragenlijst op die variant betrekking hebben. Ook is er de mogelijkheid om van reeds verrichte evaluatiestudies gebruik te maken, om onnodig dubbel werk te vermijden. Hieronder wordt op deze verwijzingsmogelijkheid ingegaan.

Ontheffing

Indien op voorhand aangetoond kan worden dat uitwerking van één of meer varianten volstrekt irreëel is, kan door het betrokken departement ontheffing worden aangevraagd. De aanvraag tot ontheffing dient gemotiveerd te geschieden bij het secretariaat vóór 15 september.

De aanvraag wordt zoveel mogelijk door het secretariaat afgedaan. Wordt onverhoopt tussen het betrokken departement en het secretariaat geen overeenstemming bereikt, dan beslist de voorzitter van de werkgroep.

Verwijzen

Indien de keuze voor één of meer van de oplossingsrichtingen die in de varianten zijn bedoeld al eerder voorwerp van discussie is geweest, kan uiteraard van de resultaten hiervan gebruik worden gemaakt. Voor zover deze discussie recentelijk (tijdens de huidige kabinetsperiode) heeft geleid tot politieke conclusies ten principale, kan zelfs worden volstaan met bronvermelding van de desbetreffende stukken.

In de drie hiernavolgende paragrafen komt ieder van de fundamentele vraagstellingen aan bod. Hierbij wordt steeds een toelichting gegeven op de vraagstelling en eventueel in aanmerking komende varianten. Tevens zult u per variant gesplitst vragen aantreffen die u behulpzaam kunnen zijn bij het opsporen van bruikbare alternatieven (varianten).

1. IN HOEVERRE IS DE DOOR DE GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENST (C.Q. DIENST-ONDERDEEL) UITGEOEFENDE TAAK OF FUNCTIEVERVULLING NOG RELEVANT?

In deze paragraaf moet gezien worden of:

- de thans door de gedeconcentreerde rijksdienst (GRD) uitgevoerde taak op zich zelf (nog) relevant is, of dat hieraan bijvoorbeeld geen of minder behoefte meer bestaat; indien dat wel het geval is of
- deze taak dan door het Rijk moet worden behartigd of dat deze kan worden overgelaten aan lagere overheden, dan wel aan de markt-sector.

De opties worden achtereenvolgens bij de varianten 1 tot en met 3 uitgewerkt.

1.1 Variant 1: opheffen/aanpassen

Met name indien geheel of ten dele aan onderstaande voorwaarden is voldaan, is twijfel aan de relevantie van de taak op zich zelf gerechtvaardigd en is opheffing of aanpassing (gedeeltelijke opheffing) van de taak een realistische variant:

- a. De maatschappelijke problemen/behoefte, waarop de taak zich richt, zijn niet concreet aan te geven, zijn in aard en/of omvang veranderd of zullen in de (nabije) toekomst een verandering ondergaan.
- b. De dragers van deze problemen/behoefte, de beoogde afnemers van de door de GRD geleverde prestatie zijn moeilijk te identificeren, zijn ontevreden en/of kunnen niet of nauwelijks invloed uitoefenen op de aard en omvang van de geleverde prestatie de GRD bepaalt feitelijk zelf wat en hoeveel wordt voortgebracht.
- c. Aan de desbetreffende taak is noch in het regeerakkoord, noch anderszins een hoge (politieke) prioriteit toegekend.
- d. De taakuitoefening heeft grote negatieve neveneffecten op andere doelstellingen van de overheid.
- e. De opbrengsten wegen niet op tegen de kosten van de taakuitoefening, of de resultaten niet tegen de inspanningen.

Door beantwoording van de hiernavolgende vragen kunt u voor de variant "opheffen", c.q. taakaanpassing relevante aspecten opsporen; u kunt daarbij gebruik maken van de antwoorden op de volgende vragen uit de vragenlijst: B2, C1 tot en met C5, C8, D1, E2, G3 tot en met G7 en J. De opheffingsvariant kan in een decentralisatievariant overlopen, wanneer de gedeconcentreerde rijksdienst in de verhouding tussen Rijk en lagere overheden als intermediair fungeert. Opheffing van dergelijke taken of taakaanpassing kan de lagere overheden meer armslag bieden. Als dit aan de orde is, dient u paragraaf 1.3 uit te werken.

1. Zijn de maatschappelijke problemen/behoefte, waarop de taak zich richt, concreet aan te geven?
2. Zijn de prestaties van de dienst in verband met de onderhavige taak qua aard en omvang veranderd of zal zo'n wijziging binnenkort optreden?
3. Is taakvervulling tijdelijk van aard, bijvoorbeeld het introduceren en begeleiden van nieuw beleid?
4. Kunt u aangeven hoe deze afnemers de prestatie van de dienst beoordelen? Zijn zij ontevreden? Denk aan klachten. Wordt het overheidsoptreden als legitiem ervaren?

5. Kunnen zij invloed uitoefenen op de aard en omvang van de geleverde prestatie? Zo ja, hoe en in welke mate?
6. Is aan de desbetreffende taak in het regeerakkoord of anderszins een hoge politieke prioriteit toegekend?
7. Welke relaties zijn er met andere doelstellingen van de centrale overheid? Heeft taakuitoefening (grote) negatieve neveneffecten op andere overheidsdoelstellingen? Denk aan conflicten met andere departementen.
8. Zijn de doelstellingen uitvoerbaar of te handhaven? Kunt u aangeven of de kosten van taakuitoefening opwegen tegen de opbrengsten? Zijn de belemmeringen voor de realisatie van de doelstellingen te overwinnen of structureel van aard?
9. Levert taakuitoefening veel verzet op? Beroepsprocedures, klachten, belasting, rechterlijk apparaat.
10. Zijn er veranderingen, bijvoorbeeld op maatschappelijk, demografisch of economisch gebied, die zouden moeten leiden tot aanpassing van de taak?
11. Kan hetzelfde doel met andere middelen worden gerealiseerd? Wordt hetzelfde doel ook al met andere middelen gediend?
12. Kan sturende regelgeving - voor zover van toepassing - worden vervangen door goed kenbare normen (ordenende regelen)?
13. Zijn er belangrijke externe beleidslasten (kosten en/of tijd voor burgers en/of bedrijven) verbonden aan de taakuitoefening voor burgers en bedrijven?

Bij een nadere uitwerking van de variant "opheffen", of aanpassing van de taak, dient u de effecten aan te geven in financiële zin, voor de werkgelegenheid (in de publieke sector en de marktsector), voor de organisatie, eventuele negatieve neveneffecten en de zogenaamde substitutie-effecten, bijvoorbeeld bij opheffing van een dienst: extra regelgeving en/of versterking van het centrale, dan wel het decentrale apparaat.

U kunt hierbij gebruik maken van de aspecten die in paragraaf 3 (Instructie) van de Inleiding zijn genoemd.

In verband met relaties met lagere overheden zijn vooral de nummers 4 en 6 van belang.

In geval van aanpassing van de taak kunt u uitwerking hiervan ook betrekken bij de uitwerking van de overige varianten: immers de taak blijft bestaan, zij het in aangepaste vorm.

1.2 Variant 2: afstoten/uitbesteden

Met name indien geheel of ten dele aan onderstaande voorwaarden wordt voldaan, moet deze variant worden uitgewerkt.

U kunt daarbij de functies regulering, planning, financiering en productie onderscheiden:

- a. Ontwikkelingen, zowel op het gebied van de maatschappelijke behoefte, als op het terrein van de beschikbare kennis en/of technologie, hebben ertoe geleid (of zullen dat spoedig doen), dat de oorspronkelijke motieven voor overheidsbemoeienis niet langer gelden.
- b. Er zijn instanties in de marktsector op hetzelfde of een aangrenzend beleidsterrein werkzaam.
- c. Er zijn (duidelijke) aanwijzingen dat de taak in de marktsector effectiever en/of efficiënter kan worden vervuld.

Door beantwoording van onderstaande vragen kunt u voor de variant "afstoten, uitbesteden" relevante aspecten opsporen; u kunt daarbij gebruik maken van de antwoorden op de volgende vragen uit de vragenlijst: B3, C1 tot en met C3, C6 tot en met C8, D, F, G3 tot en met G7 en J:

1. Is of wordt er voor een door de GRD uitgevoerde taak/taken een privatiseringsonderzoek ingesteld? En voor een vergelijkbare taak?
2. Zijn er ontwikkelingen, zowel op het gebied van de maatschappelijke behoefte, als op het terrein van de beschikbare kennis en/of technologie, die ertoe (zullen) leiden dat de oorspronkelijke motieven van overheidsbemoeienis niet langer gelden?
3. Zijn er instanties in de marktsector op hetzelfde of een aangrenzend beleidsterrein werkzaam?
4. Werken die effectief(ver) en goedkoper?
5. Zijn er (duidelijke) aanwijzingen dat de taak in de marktsector effectiever en/of efficiënter kan worden vervuld?
6. Is de taak door zijn aard aan de overheid voorbehouden? Hoe is dat bij uw weten in het buitenland?
7. Kunt u een vergelijkbare taak noemen die door de particuliere sector wordt uitgevoerd?
8. Hoe intensief is de relatie van de taak met de beleidsvorming?
9. Zijn de hiervoor bedoelde omstandigheden door een zinvolle taak-aanpassing gunstiger voor "afstoten, uitbesteden"?

Bij een nadere uitwerking van de variant "afstoten, uitbesteden", dient u de effecten aan te geven in financiële zin, voor de werkgelegenheid (in de publieke sector en de marktsector), voor de organisatie, eventuele negatieve neveneffecten en de zogenaamde substitutie-effecten, bijvoorbeeld: extra regelgeving en/of versterking van het centrale, dan wel het decentrale apparaat.

U kunt hierbij gebruik maken van de in de instructie aangegeven aspecten (zie paragraaf 3 van de Inleiding). Bij deze variant is het van belang de particuliere organisaties die bij de uitvoering worden betrokken, te benoemen (1e aspect). Voorts is het de vraag of de (aangepaste) gedeconcentreerde dienst nog bij de uitvoering is betrokken (2e en 3e aspect). Een belangrijke vraag is ook de benodigde schaal van uitvoering van deze taak (5e aspect).

1.3 Variant 3: overdragen/overlaten aan lagere overheden

Indien geheel of ten dele aan onderstaande voorwaarden wordt voldaan, moet deze variant worden uitgewerkt.

- a. Uitvoering van de desbetreffende taak is geen "nationale zaak".
- b. Uitvoering van de desbetreffende taak is wel een "nationale zaak", maar er zijn andere overwegingen om lagere publiekrechtelijke lichamen (LPL) geheel of ten dele met de uitvoering te belasten, respectievelijk er kunnen hiertegen geen bezwaren worden aangevoerd.
- c. De belangen van het Rijk en de lagere overheden lopen min of meer parallel.

Door beantwoording van de hiernavolgende vragen kunt u voor deze variant relevante aspecten opsporen; u kunt daarbij gebruik maken van de antwoorden op de volgende vragen uit de vragenlijst: B1 tot en met B3, C, D, E3, F, I4, J.

- 1. Welke zijn de motieven om de taak aan het Rijk op te dragen; is er sprake van een ondeelbare nationale taak?
- 2. Vormt rechtszekerheid en/of rechtsgelijkheid van de burgers een wezenlijk element?
- 3. Was de taak eerder aan een lagere overheid opgedragen? Zo ja, wat waren de motieven om te centraliseren?
- 4. Is er sprake van duplicering/samenhang met een taak van een lagere overheid?
- 5. Is kennis van de plaatselijke situatie essentieel?
- 6. Is lokale/regionale differentiatie van taakuitoefening bezwaarlijk, wenselijk, essentieel of is uniformering noodzakelijk?
- 7. Is kostbare/schaarse deskundigheid en/of technologie benodigd?
- 8. Is er sprake van problemen bij handhaving van de regels (afwijking, ontduiking)?
- 9. Zijn de inzichten/belangen bij lagere overheden en het Rijk strijdig?
- 10. Idem tussen de lagere overheden onderling?
- 11. Is afweging van conflicterende belangen op nationaal bestuurlijk niveau noodzakelijk?
- 12. Zijn er anderszins redenen om de taak niet aan een LPL over te dragen?
- 13. Is er in geval van intermediaire taken tussen Rijk en lagere overheden de mogelijkheid sturende regelgeving te vervangen door ordenende, of kunnen de doelstellingen door andere middelen worden bereikt?

14. Is het beïnvloeden van lagere overheden (bijvoorbeeld in geval van stimulerend beleid) nu minder nodig dan voorheen?
15. Is de toegevoegde waarde van de bovenbedoelde intermediaire taak beperkt in het besluitvormingsproces ten opzichte van ermee gepaard gaande vertraging en beleidslasten?
16. Kan de intermediaire taak niet worden opgedragen aan de provincies of bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (voorlichting)?
17. Heeft de intermediaire taak voor de lagere overheden een dwingend karakter?
18. Is er bij een niet-verplichtende taakuitoefening voldoende belangstelling van LPL?
19. Zijn er klachten van LPL over betutteling?
20. Zijn de omstandigheden als bedoeld in bovengenoemde vragen door een zinvolle taakaanpassing gunstiger voor territoriale decentralisatie?

Bij een nadere uitwerking van deze variant dient u de effecten aan te geven in financiële zin, voor de werkgelegenheid, voor de organisatie, eventuele negatieve neveneffecten en de zogenaamde substitutie-effecten, bijvoorbeeld bij opheffing van een dienst: extra regelgeving en/of versterking van het centrale dan wel decentrale apparaat.

U kunt hierbij gebruik maken van de in de Instructie aangegeven aspecten (zie paragraaf 3 van de Inleiding). Met betrekking tot taaktoedeling (1e aspect) en schaal (5e aspect) kan worden opgemerkt, dat taken van bovenlokale schaal in beginsel kunnen worden uitgevoerd door gemeenten via Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

2. IN HOEVERRE IS DE GEDECONCENTREERDE BESTUURSVORM DE MEEST GESCHIKTE?

In dit hoofdstuk gaat het om varianten die een alternatief kunnen vormen voor een gedeconcentreerde taakuitoefening.

In dit kader moeten de varianten verzelfstandiging/functionele decentralisatie, medebewind en concentratie in beschouwing worden genomen.

2.1 Variant 4: Verzelfstandiging en functionele decentralisatie

Verzelfstandiging en functionele decentralisatie houden in dat taken van de GRD worden ondergebracht bij een ten opzichte van de overheid zelfstandige organisatie met indirect overheidstoezicht. Het gaat dan om bestaande of op te richten organisaties met eigen rechtspersoonlijkheid.

Indien geheel of ten dele aan onderstaande voorwaarden wordt voldaan, moet deze variant worden uitgewerkt.

- a. De taakuitvoering is in sterke mate niet-beleidsgevoelig, respectievelijk is isoleerbaar van het overige beleid van het Rijk.
- b. De taakuitvoering is op zichzelf niet direct verbonden aan overheidsgezag.
- c. Er zijn particuliere organisaties die de taak (qua capaciteit en bestuurskracht) kunnen overnemen.
- d. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de taak efficiënter kan worden vervuld door de introductie van het prijsmechanisme.

Door beantwoording van onderstaande vragen kunt u voor de variant verzelfstandiging en functionele decentralisatie, relevante aspecten opsporen. Tevens zijn deze vragen u behulpzaam bij het in kaart brengen van de voor- en nadelen van deze variant.

U kunt daarbij gebruik maken van de antwoorden uit de vragenlijst. In het bijzonder zijn relevant de vragen D1 en D2, E3, G1 en G2 en deel J.

Vragen

1. In welke mate kan de dienst, respectievelijk kunnen de dienstonderdelen zelf beslissen omtrent aard, hoeveelheid en kwaliteit van zijn prestaties? In welke mate is het noodzakelijk terug te koppelen aan het hoofdkantoor, respectievelijk de beleidsafdelingen van het departement?

2. Is er een mogelijkheid van retributieheffing als tegenprestatie voor de dienstverlening?
3. Zijn de voorwaarden en normen bij zelfstandige beslissingen bekend en duidelijk? Gaarne toelichten.
4. Is een zekere lokale/regionale differentiatie van de taakuitoefening bezwaarlijk, wenselijk of is uniformering noodzakelijk?
5. Is voor een taakuitvoering overheidsgezag nodig? Is er sprake van conflicterende belangen in het "cliëntsysteem", met "derden"?
6. Zijn er overigens redenen aan te geven waarom het Rijk de taak zelf moet uitvoeren?
7. Beschikt de dienst over voldoende deskundigheid over het cliënt-systeem; kan zij voldoende inspelen op ontwikkelingen in dat cliënt-systeem?
8. Voor zover de taakuitvoering gericht is op de particuliere sector, is hier sprake van een zekere terughoudendheid bij de doelgroep ten aanzien van het overheidsoptreden?
9. Welke particuliere organisaties begeven zich op het terrein van de dienst (met betrekking tot de onderhavige taak of het samenstel van taken) en is er sprake van duplicering van taken?
10. Zijn deze organisaties in staat om de taak uit te voeren?
11. Is door zinvolle taakaanpassing een gunstiger uitgangspositie te creëren?

Bij nadere uitwerking van deze variant dient u aan te geven op welke wijze waarborgen geschapen worden voor de uitvoering van de te verzelfstandigen activiteit, de financiële, organisatorische en personele effecten en eventuele negatieve neveneffecten.

U kunt hierbij gebruik maken van de in de instructie aangegeven aspecten (zie paragraaf 3 van de Inleiding).

Bij uitwerking van deze variant moet met name worden ingegaan op de schaal (5e aspect); voorts moet worden omschreven hoe waarborgen kunnen worden verschaft voor een door het Rijk gewenste taakuitoefening.

2.2 Variant 5: medebewind

De variant medebewind vertoont nauwe verwantschap met de variant decentralisatie. Bij decentralisatie echter worden taken en bevoegdheden overgedragen aan lagere overheden. De besluitvorming en beslissingsbevoegdheden over deze taken berust dan bij de lagere overheden. Bij medebewind treedt de lagere overheid op als uitvoerder van het rijksbeleid (bijvoorbeeld de Algemene Bijstandswet).

Met name indien geheel of ten dele aan onderstaande voorwaarden wordt voldaan, moet deze variant worden uitgewerkt.

- a. De taakuitvoering is in sterke mate niet-beleidsgevoelig, respectievelijk isoleerbaar van het overige beleid van het Rijk.
- b. De taakuitvoering sluit aan op taken van lagere overheden.
- c. Er zijn overigens redenen om de lagere overheden bij de taakuitvoering in te schakelen.
- d. De schaal van en de aanwezigheid van kennis van de lokale/regionale omstandigheden maken de lagere overheden tot de meest aangewezen voor de taakuitvoering.

Vragen

Een aantal vragen bij de varianten decentralisatie en verzelfstandiging zijn ook hier relevant.

Bij de beantwoording van de vragen kunt u gebruik maken van de beantwoorde vragenlijst, in het bijzonder de vragen C1, 2, 3, D1, 2, F1, G1, 2, 3, H5 en J.

De vragen zijn erop gericht de voordelen en nadelen, alsmede de voorwaarden voor medebewind, in kaart te brengen. Zij zijn tevens behulpzaam bij het uitwerken van de variant.

1. In welke mate kan de dienst zelf beslissen omtrent aard, hoeveelheid en kwaliteit van de prestaties? In welke mate is terugkoppeling naar het hoofdkantoor noodzakelijk, respectievelijk de beleidsafdelingen van het departement?
2. Zijn de voorwaarden en normen bij zelfstandige beslissingen bekend en duidelijk?
3. Is er sprake van samenhang met taken van lagere overheden? Zo ja, in welke mate is sprake van duplicering?

4. Is de dienst afhankelijk van de taakuitvoering door lagere overheden?
5. Is kennis van de lokale situatie essentieel, kan de dienst deze kennis gemakkelijk verwerven? Is deze kennis ook bij de lagere overheden aanwezig, dan wel voor hen toegankelijk te maken?
6. Was de taak eerder aan een lagere overheid opgedragen? Zo ja, wat was de reden om de taak aan het Rijk te trekken?
7. Is er kostbare schaarse deskundigheid en/of technologie nodig, waarover lagere overheden niet kunnen beschikken? Waarom niet?
8. In hoeverre sluit de tariefstelling aan op de lokale/regionale kostenstructuur? Worden uniforme tarieven gehanteerd?
9. Vormt het financieel belang van het Rijk een bezwaar voor overdracht van taken aan lagere overheden?
10. Is frequent contact met burgers noodzakelijk?
11. Beschikken de lagere overheden over het apparaat en de deskundigheid om de taak te kunnen uitvoeren, of kan dit snel worden opgebouwd? Hierbij kan gedifferentieerd worden naar provincie, gemeente en waterschap.
12. Zijn er organisaties waar de dienst rechtstreeks mee te maken heeft, die deeluitmaken van een lagere overheid?
13. Zijn er anderszins redenen om de uitvoering van de taak niet over te dragen aan lagere overheden?
14. Is door een zinvolle taakaanpassing een voor medebewind gunstiger situatie te creëren?

Bij nadere uitwerking van deze variant dient u in te gaan op de nodige regelgeving, financiële, organisatorische en personele effecten en eventuele negatieve neveneffecten.

U kunt hierbij gebruik maken van de in de instructie aangegeven aspecten (zie paragraaf 3 van de Inleiding). Bij deze variant is met name van belang aan te geven op welke wijze waarborgen geschapen worden voor de (door het Rijk) gewenste taakuitoefening (met name het 4e aspect).

2.3 Variant 6: Concentratie

Met name indien geheel of ten dele aan onderstaande voorwaarden wordt voldaan, moet deze variant worden uitgewerkt.

- a. Oog- en oorfunctie zijn minder relevant, aangezien cliëntgroepen en cliëntorganisaties zich rechtstreeks tot het hoofdkantoor wenden.
- b. Toeneming automatisering, hoogwaardige technologie en communicatiemogelijkheden.
- c. In het organisatienetwerk treedt concentratie en centralisatie van doelgroepen op, bijvoorbeeld onderhandelingen kunnen rechtstreeks plaatsvinden met koepelorganisaties of belangenvertegenwoordigende organisaties.
- d. Geringe autonomie (zelfstandige beslissingsbevoegdheid bij veldkantoren).
- e. Toenemende mobiliteit: doelgroepen kunnen uit een centraal punt worden bereikt.
- f. De taakuitvoering vereist weinig persoonlijk contact met cliënten.

De volgende vragen hebben als doel de voor- en nadelen van concentratie inzichtelijk te maken, alsmede de voorwaarden te kunnen traceren. U kunt hierbij gebruik maken van de beantwoorde vragenlijst, in het bijzonder de antwoorden bij de vragen B1, C1, 2, E3, F1, 2, G1 en J.

Vragen

1. Vereist de taakuitvoering veel persoonlijk contact met cliënten (burgers, organisaties); wat is de omvang en frequentie van deze contacten?
2. Is er sprake van concentratie/centralisatie van cliënten (bijvoorbeeld in landelijke koepelorganisatie of belangenverenigingen)?
3. Maken frequentie en afstand het mogelijk voor cliënten en werknemers de werkzaamheden te concentreren in één punt?
4. Is een zekere lokale/regionale differentiatie van de taakuitvoering noodzakelijk?
5. Kan de (eventueel) benodigde informatie over lokale omstandigheden die door de dienst wordt verzameld, op andere wijze worden verkregen, bijvoorbeeld door open bronnen, directe rapportages van instellingen?

6. Zijn er frequente contacten tussen hoofdkantoor (centrale dienst, departement) en het veld?
7. In welke mate kan de dienst zelf beslissen over aard, hoeveelheid en kwaliteit van zijn prestaties (autonomie); komt het vaak voor dat het hoofdkantoor (centrale dienst, departement) de knoop moet doorhakken?
8. Hoe is de verdeling van specialisten en hoogwaardige technologie over hoofdkantoor en veldkantoren?
9. Kunnen routinewerkzaamheden worden geautomatiseerd?
10. Zijn er anderszins redenen om niet tot concentratie over te gaan?
11. Zijn de bovenbedoelde omstandigheden door een zinvolle taakaanpassing zodanig te wijzigen dat deze variant beter toepasbaar wordt?

Bij nadere uitwerking van deze variant dient u organisatorische, personele en financiële consequenties aan te geven.

U kunt hierbij gebruik maken van de in de Instructie aangegeven aspecten (zie paragraaf 3 van de Inleiding). Het zesde aspect verdient hier bijzondere aandacht.

3. KAN, ZO JA HOE EN IN WELKE MATE, HET FUNCTIONEREN VAN DE GRD WORDEN VERBETERD?

Hier moet gekeken worden naar de doelmatigheid en wel op twee niveaus:

- A. het functioneren van de GRD in zijn omgeving en
- B. het intern functioneren van de GRD.

Bij een oordeel over de twee niveaus van doelmatigheid, kunnen de volgende vragen behulpzaam zijn; u kunt gebruik maken van de antwoorden op de volgende vragen uit de vragenlijst: B4 tot en met B6, C7, D, E1, E2, F2, G1 tot en met G4, H, I en J:

3.1 Variant 7: Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

Het gaat hier om de doelmatigheid van een eventuele samenvoeging van diensten, een verandering van rayonindeling en aanpassing aan de op grond van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen ingestelde samenwerkingsgebieden van gemeenten, verbetering van de intra- en interdepartementale coördinatie en besluitvorming, verbetering van de aansluiting op de grenzen van LPL en een betere afstemming van taken en functioneren met andere GRD'en en organisaties in het desbetreffende rayon.

1. Welke andere GRD'en zijn in de rayons van uw GRD ook werkzaam; onder welke departementen ressorteren deze?
2. Is afstemming met deze GRD noodzakelijk; zo ja, is deze ook voldoende? (Het gaat hierbij om taakafbakening, afstemming en informatie-uitwisseling.)
3. Welke andere instanties zijn in de rayons van uw GRD werkzaam op hetzelfde of een aangrenzend beleidsterrein?
4. Lopen de grenzen van uw rayons parallel met die van de provincie? Is de afstemming met het beleid van de provincie voldoende?
5. Is er sprake van samenhang met de gemeentelijke taakbehartiging? Zo ja, zijn de rayongrenzen afgestemd op de door de provincies op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen vastgestelde (respectievelijk vast te stellen) samenwerkingsgebieden?
6. Zijn er klachten bij derden over de afstemming met andere instanties binnen uw rayons en met de lagere overheden?
7. Zijn er voldoende mogelijkheden bij lagere overheden en/of burgers om:
 - met de GRD overleg te plegen
 - hun oordeel kenbaar te maken
 - te worden gehoord
 - informatie te krijgen.

8. Is het mogelijk gezamenlijk met andere overheidsorganisaties gebruik te maken van ondersteunende functies (administratie, huisvesting e.d.)?

Bij het uitwerken van efficiëntere varianten dient u tevens effecten aan te geven in financiële zin, voor de werkgelegenheid, voor de organisatie en eventuele negatieve neveneffecten. U kunt hierbij gebruik maken van de in de Instructie aangegeven aspecten (zie paragraaf 3 van de Inleiding).

3.2 Variant 8: Het intern functioneren van de GRD

Het bepalen van de doelmatigheid van een overheidsorganisatie is een lastige opgave.

Doelmatigheid (efficiency) van taakuitoefening verwijst naar de manier waarop middelen worden aangewend om een bepaalde taak uit te voeren; het gaat om de soberste aanwending van middelen. De aanwending is doelmatiger, naarmate men erin slaagt met gegeven kosten een grotere prestatie te leveren of een gegeven prestatie met lagere kosten te realiseren. Doelmatigheid geeft dus een verhouding aan tussen kosten en opbrengsten.

Uit deze beschrijving komt meteen een probleem naar voren, dat vooral binnen het openbaar bestuur speelt: indien men al beschikt over goed toegankelijke kosteninformatie met "harde" cijfermatige informatie over opbrengsten (prestaties), is het over het algemeen slechter gesteld. Dit wordt met name veroorzaakt door de aard van de door de overheid geleverde diensten:

- de opbrengsten van de diensten die door de overheid worden geleverd, zijn niet eenvoudig in geld te waarderen en
- een prijssignaal vanuit de markt ontbreekt: we zijn niet in staat aan de hand van omzet- en rendementcijfers te beoordelen of de burgers tevreden zijn met (de prijs-kwaliteitsverhouding van) de geleverde diensten.

Dit betekent dat een objectief oordeel over doelmatigheid van een overheidstaak niet te geven is; ook hier, want dat gold eigenlijk evenzeer voor de twee voorafgaande fundamentele vraagstellingen, moet gezocht worden naar aanwijzingen (indicaties), waaruit zou kunnen blijken dat doelmatigheidsvergroting mogelijk is.

1. Bestaat er toegankelijke informatie over kosten per kostensoort, kostenplaats en kostendrager?
2. Idem over opbrengsten?
3. Worden er bepaalde methoden van (kosten)beheersing toegepast (bijvoorbeeld budgettering)?
4. Geeft de ontwikkeling van de kosten/opbrengsten over de afgelopen jaren u aanleiding tot commentaar?
5. Bestaan er vergelijkbare organisaties in Nederland? Zo ja, heeft u de kosten/opbrengstenstructuur onderling vergeleken?
6. Wijst uw "moeder"-departement vaak uw claims om uitbreiding af?
7. Wat is de verhouding directe/indirecte kosten en wat is uw oordeel daaromtrent?

8. Denkt u met 20% lagere kosten dezelfde prestatie te kunnen leveren?
Zo ja, hoe denkt u dat te realiseren en op welke termijn; zo nee, waarom niet?
9. Zijn derden van mening dat u efficiënter zou kunnen functioneren, waarop baseren zij zo'n uitspraak en wat is daarop uw commentaar?
10. Is er nog iets te zeggen over de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd en over de wijze waarop de GRD van zijn bevoegdheden gebruik maakt?

Bij het uitwerken van efficiëntere alternatieven dient u tevens effecten aan te geven in financiële zin, voor de werkgelegenheid, voor de organisatie en eventuele negatieve neveneffecten.

U kunt hierbij gebruik maken van de in de Instructie aangegeven aspecten (zie paragraaf 3 van Inleiding).

VERANTWOORDING VAN GEHANTEERD ANALYSEKADER BIJ DE VERSCHILLENDE VARIANTEN

A. Taakevaluatie

1. Opheffing van een taak

Taken of onderdelen daarvan zijn niet meer nodig vanwege bijvoorbeeld maatschappelijke of technologische ontwikkelingen. Als een aanleiding voor taakvermindering kan gelden de mogelijkheden om in het licht van de inzichten van de Commissie Geelhoed vereenvoudiging of vermindering van de taken van de gedeconcentreerde dienst aan te brengen (deregulering). Bijvoorbeeld door de voorkeur te geven aan ordenende, boven besturende of toezichthoudende regelgeving. Het gaat hier om de organisatorische consequenties die een eventuele taakbeëindiging of -vermindering voor de organisatie met zich meebrengt in de sfeer van opheffing van functies of organisatieonderdelen. Bij de mogelijke overwegingen voor het onderbouwen of verwerpen van deze variant, zal vooral gekeken moeten worden naar de opportuniteit van de taak en de toetsingspunten van de Commissie Geelhoed. Contra-indicaties zijn het spiegelbeeld van deze overwegingen.

Behalve tot beëindiging kan een herbezinning op de taak ook leiden tot aanpassing, die de taak meer dan thans geschikt kan maken voor een van de andere varianten.

Voorbeelden van taakbeëindiging zijn zeer schaars. (Landelijk project bedrijfsvoorlichting, bevolkingsonderzoek t.b.c., filmkeuring volwassenen?) Van taakaanpassing zijn er meer voorbeelden.

2. Afstoten, uitbesteden

De taak wordt geheel overgelaten aan de particuliere sector; ofwel de "produktie" van de taak wordt uitbesteed, terwijl de planning (en doorgaans ook de financiering) in handen van de overheid blijft.

Voordelen zijn, behalve dat er geen apart overheidsapparaat meer nodig is, ook de staatkundige voorkeur in ons land voor taakbehartiging door particuliere organisaties. Voor zover van toepassing kunnen ook de allocatiemogelijkheden van het marktmechanisme naast of in plaats van die van het budgetmechanisme worden gesteld.

Nadelen kunnen zijn, dat de publieke belangenafweging door particuliere organisaties niet is verzekerd, en dat de toekenning van taken vrijwel altijd een selectieve behandeling van bepaalde organisaties ten opzichte van andere impliceert.

Hiervan kan sprake zijn, indien de taakuitvoering niet voortdurend samenwerking met het departementale beleid staat en indien een geschikte particuliere organisatie beschikbaar is.

Contra-indicatie vormt de onmisbaarheid van overheidsgezag bij de taak-
uitoefening. Door taakaanpassing, waarbij bijvoorbeeld minder hoge eisen
worden gesteld, kan de situatie echter veranderen.

Relevante argumenten in de leidraad zijn toegespitst op deze overwegingen.
Voorbeelden van deze variant zijn wellicht: bewegwijzering door de ANWB,
onderwijs door schoolbesturen, zelfbeheer en zelfregulering door het
bedrijfsleven.

3. Overdragen/overlaten aan lagere overheden

Taken en bevoegdheden worden overgedragen/overgelaten aan lagere over-
heden.

Voordelen zijn het ontlasten van het rijksapparaat, de korte democra-
tische controlelijnen en de afweging van belangen al naar gelang de plaat-
selijke behoeften. Nadelen zijn de soms ontoereikende schaal, ongewenste
verschillen in beleidsresultaten en een zekere versnippering van know-
how.

Voorbeelden: welzijnstaken, toerisme, sport.

Om deze variant uit te werken, dient te worden nagegaan in hoeverre
de desbetreffende taak werkelijk een nationale zaak moet zijn.

Overwegingen hierbij kunnen zijn rechtseenheid, rechtsgelijkheid
en rechtszekerheid; in zijn algemeenheid is de vraag: in hoeverre
gedoogt een taak plaatselijk uiteenlopende invulling afhankelijk
van plaatselijke inzichten en behoeften. Contra-indicaties kunnen
zijn een vergaande mate van specialisatie van de uitvoering en
de financieringsstructuur. Een andere financieringsstructuur en
een aangepaste taakopvatting, die minder specialistische kennis
vergt, kunnen dergelijke bezwaren misschien wegnemen.

Ook bij reeds bestaande (medebewinds)taken van lagere overheden kan
worden besloten dat de bemoeienis van het Rijk (ten dele) achterwege
kan blijven, waardoor materieel hetzelfde effect ontstaat.

B. Alternatieven voor de gedeconcentreerde organisatie

4. Verzelfstandiging/functionele decentralisatie

Taken worden overgedragen aan verzelfstandigde organisaties die zodanige banden met de overheid onderhouden, dat een bepaalde taakvervulling wordt verzekerd.

Deze variant is vooral geschikt voor taken, waarbij de meest belanghebbenden als groepering aanwijsbaar, respectievelijk georganiseerd zijn.

Voorbeeld: Uitvoering van sociale-zekerheidsregelingen.

De winst van dergelijke constructies kan vooral gelegen zijn in minder communicatielasten met het departement door grotere zelfstandigheid.

Daarin is tevens de beperking van deze variant gelegen.

De wisselwerking van beleid en uitvoering mag niet te groot zijn.

De voordelen zijn nog groter, indien kan worden aangesloten bij reeds bestaande instellingen. Taakaanpassing (variant a) kan er wellicht toe leiden dat deze variant alsnog in het vizier komt.

5. Medebewind

Taken worden zodanig omschreven aan lagere overheden opgedragen, dat een bepaalde taakvervulling wordt verzekerd. Van een lagere overheid kan een goede toegang tot de burgers en omgekeerd verwacht worden en ook kunnen daar samenhangen worden aangebracht met andere taken.

Het organisatorische voordeel is, dat hierbij in ieder geval kan worden aangesloten bij reeds bestaande instellingen (gemeenten of provincies). Dit voordeel neemt nog toe indien de taak aansluit bij reeds door lagere overheden verrichte taken.

Deze overheden hebben echter een eigen besluitvorming en eigen inzichten die kunnen botsen met die van het Rijk.

Daar tegenover staat dat de democratische controle op de wijze van taakvervulling vergemakkelijkt wordt.

Daarom moet ook bij deze variant de eis gesteld worden, dat de desbetreffende taak betrekkelijk los van de voortschrijdende beleidsontwikkeling ten departementen kan worden uitgevoerd. Ook is het een contra-indicatie voor deze variant, als de burgers en besturen op een lager niveau van nature de gewenste taakuitvoering zouden belemmeren.

Ook hierin kan verandering ontstaan door aanpassingen in de taakuitvoering.

Voorbeelden van deze variant: inspectie bejaardenzaken door de provincie, decentralisatie wegenbeheer, bevolkingsadministratie door de gemeente, uitvoering algemene bijstandswet.

6. Concentratie

Vervulling van de taak of onderdelen daarvan wordt door het moederdepartement overgenomen.

Het voordeel is, dat een duur gedeconcentreerd apparaat niet meer nodig is en dat de lijnen korter worden. De schaalvergroting die het gevolg is, kan positieve effecten hebben, maar aan de andere kant wordt het contact met de cliëntenkring minder en neemt de kennis van lokale omstandigheden af. De mogelijkheden van deze variant hangen af van de mate waarin een geringe afstand tot het beleidsobject essentieel is voor de taakuitoefening en deze afstand niet met moderne communicatiemiddelen overbrugd kan worden.

Een indicatie voor deze variant kan ook zijn, dat de individuele beslissingen van de dienst toch in Den Haag genomen of bekrachtigd moeten worden, zodat de dienst in de praktijk als extra schakel in de besluitvorming werkt.

De vragen die bij de uitwerking van deze variant behulpzaam kunnen zijn, zijn dan ook aan deze redeneringen ontleend. Tevens wordt gevraagd naar taakaanpassingen die deze variant alsnog uitvoerbaar zouden maken.

Voorbeelden van geconcentreerde taakuitoefening: uitvoering van de individuele huursubsidie, de contacten van de directie Coördinatie Minderhedenbeleid met het "veld", de Rijksdienst Monumentenzorg, de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek.

C. Efficiency-verbetering

7. Het functioneren van de GRD in zijn omgeving

Stroomlijning van de taakuitvoering kan bereikt worden door samenvoegen van diensten, betere rayonindeling, verbetering van de intradepartementale coördinatie en besluitvorming.

Expliciet dient aandacht te worden besteed aan mogelijkheden om aan te sluiten bij de grenzen van de bestuurlijke organisatie, naast provincies de op grond van de WGR aangewezen gemeentelijke samenwerkingsgebieden. Hieronder wordt tevens begrepen een betere afstemming van taken en functioneren met andere diensten en organisaties in de regio.

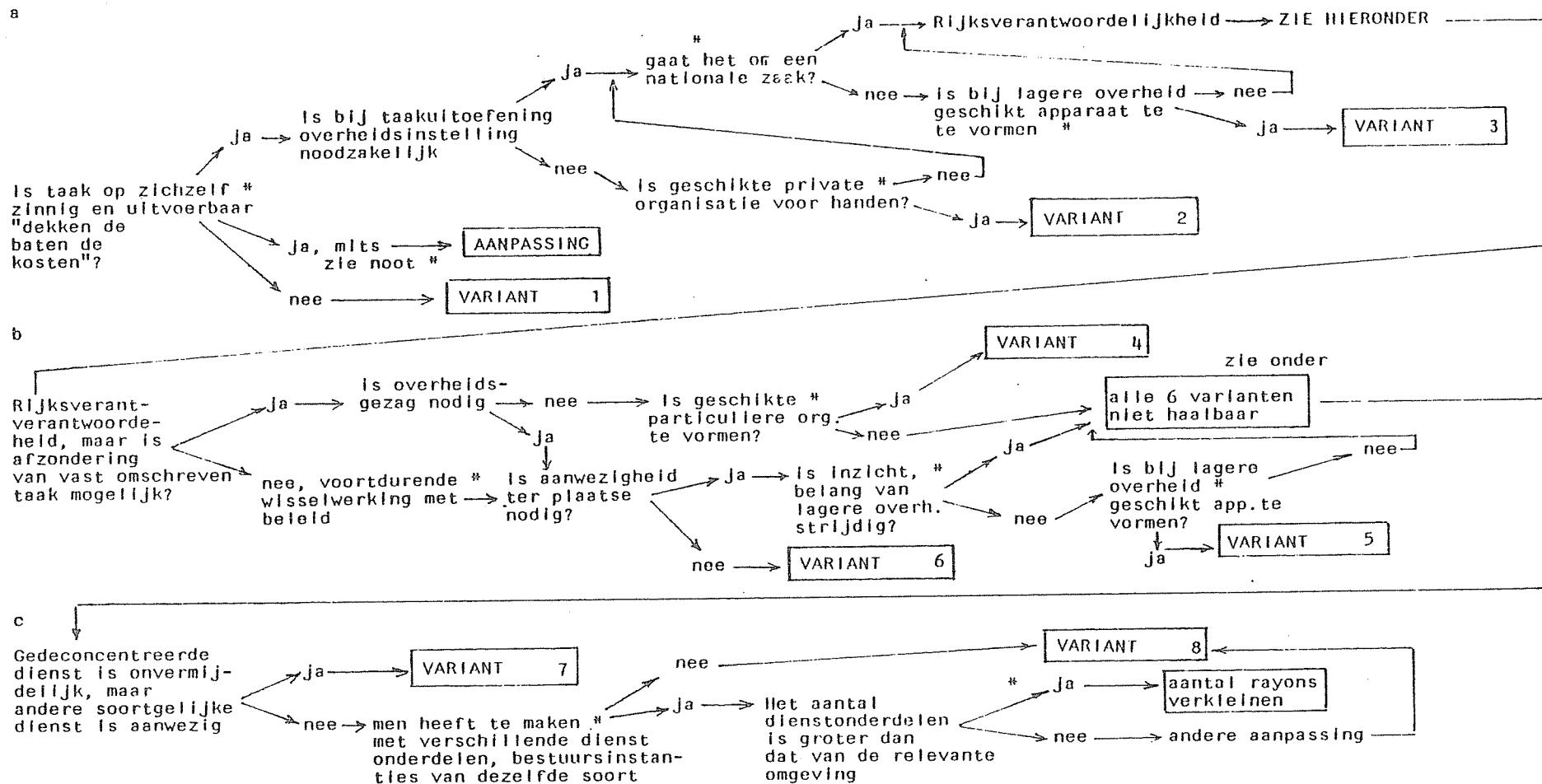
Ook kan gedacht worden aan gemeenschappelijke overhead-functies en huisvesting.

Voorbeelden: Project Organisatie Arbeidsinspectie.

8. Het intern functioneren van de GRD

Hier wordt bedoeld op de interne doelmatigheid (zie blz. 22/23).

RESUMEREND IS IN GROTE LIJNEN HET VOLGENDE SCHEMA GEHANTEERD



* bij keuze ook eventuele aanpassing in taakinhoud en inrichting betrekken

N.B. Dit schema wordt bij de uitwerking van varianten eigenlijk van achteren naar voren benaderd. Het verduidelijkt alleen hoe de gedachtengang bij dit werkboek is geweest. Bovendien biedt dit schema geen uitputtende argumentatie. Het gaat bij de uitwerking om de argumenten, waarmee de keuze tussen "ja" of "nee" wordt onderbouwd.

LITERATUURLIJST

- Inventarisatie bestuursinstrumenten, Binnenlandse Zaken Den Haag, 1983.
- Rijksheren in de regio, Rbb-advies inzake gedeconcentreerde rijksdiensten; studie verricht door ir. H.J.P. van Muyden, en drs. C.M. Geers; 's-Gravenhage 1984.
- Decentralisatie rijkstaken, Tweede Kamer zitting 1982-1983, 16492 nr. 7-8, Den Haag, 1983.
- Onderzoek naar bestuurlijke organisatie (deel 2), Instituut voor Bestuurswetenschappen, Den Haag, 1975.
- De organisatie van het openbaar bestuur (rapport 6), Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1975.
- Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (deel I en II), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1983.
- Eindrapport van de werkgroep Complementair Bestuur, Den Haag, 1980.
- James W. Tessler, Public Administration: theory and practice, Englewood Cliffs N.G., 1980.
- Brian G. Smith, Field administration: an aspect of decentralisation, London, 1967.
- mr. F.A.M. Stroink, Deconcentratie, Den Haag, 1978.
- H. Bleker, Naar goed overleg, Deventer, 1984.
- H.G. Lubberdink, De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur, Deventer, 1982.
- J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn, De interventiestaat, Meppel, 1984.
- H.D. Tjeenk Willink, Mythe van het samenhangend overheidsbeleid, Zwolle, 1984.
- J.A.A. van Doorn en C.J. Schuyt, Crisis in de Verzorgingsstaat, Alphen aan de Rijn, 1982.
- M. Lohuis, Gedeconcentreerde Rijksdiensten, een verkennend onderzoek naar de taakbehartiging en de interne organisatie, TH Twenthe, 1984.