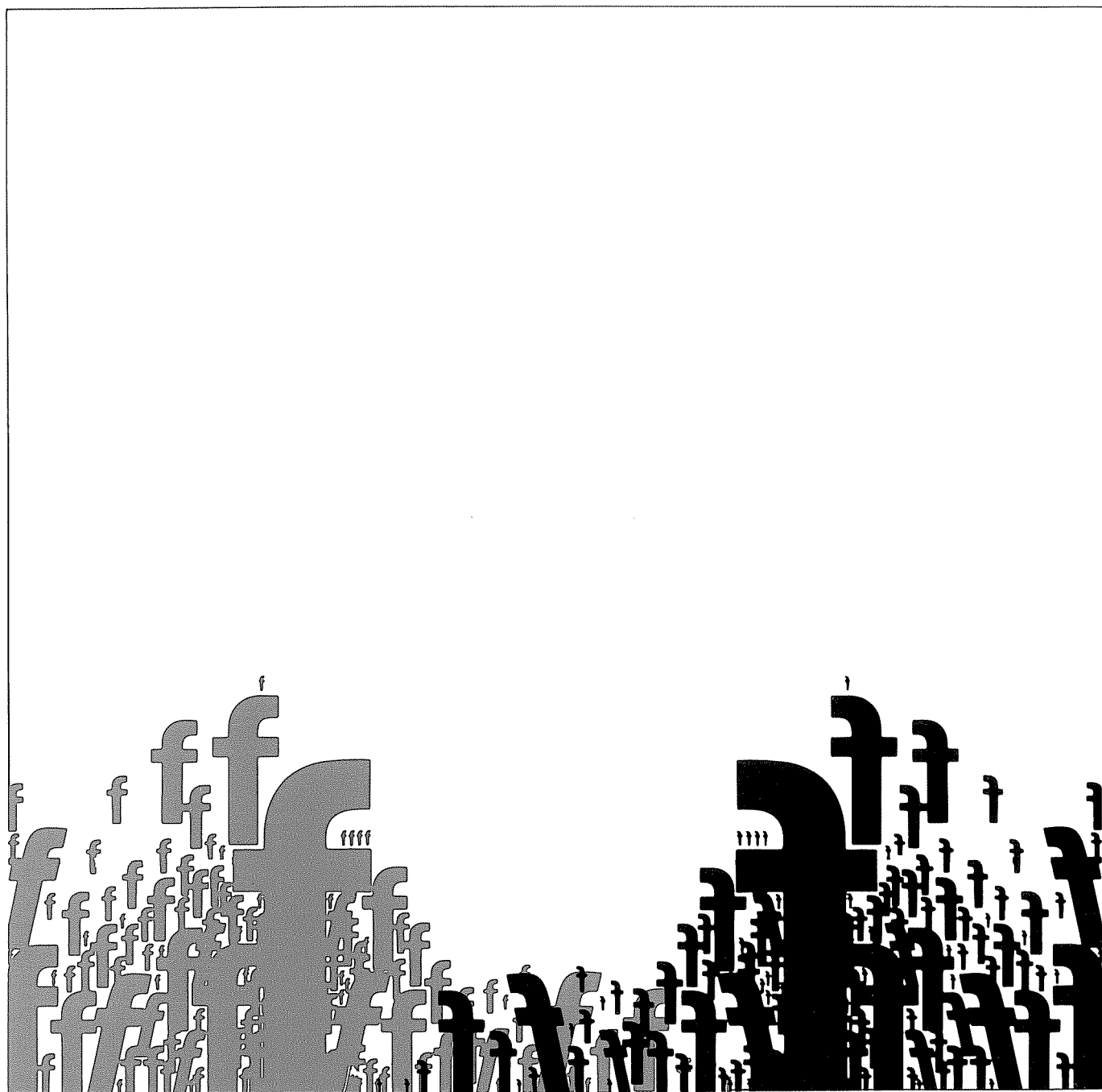


Heroverwegingen

1984

Samenvattend Eindrapport 4de ronde



Vergaderjaar 1985–1986

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 december 1985

Bij deze doe ik u het samenvattend eindrapport van de heroverweging van 1984 toekomen. Het verschijnt later dan oorspronkelijk in de bedoeling lag. Dit maakte het mogelijk om tevens de politieke beoordeling van de in de heroverwegingsrapporten gedane beleidsaanbevelingen op te nemen.

De politieke beoordeling van de beleidsaanbevelingen op het gebied van de herstructurering en het medebewind van de publiekrechtelijke bedrijfsorganen is nog niet afgerond en zal zo spoedig mogelijk worden nagezonden.

Het samenvattend eindrapport van de heroverweging van 1984 bevat ook een samenvatting en politieke beoordeling van de beleidsaanbevelingen van een (vervolg)onderzoek met betrekking tot de Statistische Informatievoorziening dat in het kader van de heroverweging 1983 heeft plaatsgevonden.

De besluitvorming over de implementatie van de ontwikkelde besparingsvarianten vindt, zoals gebruikelijk, plaats in het kader van de voorbereiding van de begroting. Een aantal beleidsvarianten is reeds overgenomen en verwerkt in de begroting 1986. De overige beleidsvarianten zullen worden betrokken bij de voorbereiding van de begroting voor 1987 en bij de kabinetsformatie van 1986.

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

Vergaderjaar 1985–1986

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 78

SAMENVATTEND EINDRAPPORT HEROVERWEGING 1984

Inleiding

In dit rapport wordt – evenals in voorgaande jaren is geschied – een samenvatting gegeven van de resultaten van de heroverweging van 1984¹. Voorts wordt verslag gedaan over één onderzoek uit de heroverweging van 1983, te weten de heroverweging van de statistische informatievoorziening.

In afwijking van het samenvattend eindrapport in voorgaande jaren, bevat het samenvattend eindrapport van de heroverweging van 1984 ook de uitkomsten van de politieke toetsing van de resultaten van de heroverweging van 1984².

Het samenvattend eindrapport van de heroverweging van 1984 bestaat uit twee delen. In deel 1 wordt verslag gedaan van de resultaten van de onderzoeken waarvoor een budgettair ijkpunt gold. In dat kader zal onder meer een overzicht worden gegeven van het totale budgettaire beslag, dat met de onderzochte beleidsterreinen is gemoeid (paragraaf 2). Vervolgens wordt een macro-economische (paragraaf 3) en een micro-economische typering (paragraaf 4) van de beleidsvarianten, die deze onderzoeken hebben opgeleverd, gegeven. Tenslotte zal verslag worden gedaan van de algemene onderwerpen (paragraaf 5). Deze lagen dit jaar op het terrein van de aankoop en het beheer van de roerende goederen die de rijksoverheid voor haar taakuitoefening nodig heeft – de onderzoeken «rijksaankoopbeleid» en «vervreemding van met rijksmiddelen bekostigde goederen» – en op het, zeer uitgebreide en complexe, terrein van de gedeconcentreerde rijksdiensten.

In deel 2 van het rapport zijn de samenvattingen van de afzonderlijke deelrapporten opgenomen, alsmede het standpunt, dat het kabinet ten aanzien van die rapporten heeft ingenomen³.

In het standpunt van het kabinet is de informatieve meerwaarde van het samenvattend eindrapport ten opzichte van de deelrapporten, die reeds eerder naar het parlement zijn gezonden, gelegen. Als zodanig is dan ook niet alleen sprake van een samenvatting.

¹ De voorgaande Samenvattende Eindrapporten zijn gepubliceerd als kamerstuk 16 625 nr. 3, nr. 56 en nr. 66.

² De resultaten van de politieke toetsing van de resultaten van de heroverweging van 1983 zijn gepubliceerd in kamerstuk 16 625, nr. 68.

³ De politieke toetsing van het rapport herstructurering en medebewind van de PBO's op agrarisch terrein is nog niet afgerond. De Kamer zal hierover zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd.

DE HEROVERWEGING VAN 1984

1. Inleiding

De resultaten van de heroverweging van 1984 hebben, evenals de resultaten van de heroverweging van 1983, langs twee wegen tot politieke beoordeling geleid. De beleidsaanbevelingen zijn voorwerp van afzonderlijke politieke toetsing geweest. De resultaten daarvan zijn in deel 2 van dit samenvattend rapport opgenomen. De beleidsvarianten worden betrokken bij de reguliere begrotingsvoorbereiding.

2. Het budgettair beslag van de heroverwogen onderwerpen

De rijksbegroting in enge zin

In 1984 is de heroverweging – na in 1983 op het intern functioneren van de overheid te zijn gericht – weer op de evaluatie van bestaand beleid toegespitst. In dat kader zijn de volgende elf onderwerpen op het terrein van de rijksbegroting in enge zin heroverwogen:

58. Taak en omvang van de buitenlandse vertegenwoordigingen van het Koninkrijk
59. Uitvoering van vreemdelingenwetgeving
60. Gedeconcentreerde Rijksdiensten
61. Partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod
62. Rijksaankoopbeleid
63. Bouw van militaire en niet-militaire objecten
64. Utiliteitsbouw Rijksoverheid
65. Rijksluchtvaartschool
66. Kolenbeleid
67. Herstructurering en medebewind van de PBO's op agrarisch terrein
68. Vervreemding van met Rijksmiddelen bekostigde goederen

Hieraan is het aanvullend onderzoek naar de statistische informatievoorziening uit de heroverweging van 1983 toegevoegd. Het totale beslag van de onderwerpen op het terrein van de rijksbegroting in enge zin bedraagt ca. 6 mld.

Het terrein van de ICCK

In tegenstelling tot de heroverweging van 1982 en 1983 zijn in deze heroverweging ook onderwerpen op het terrein van de ICCK heroverwogen. Het betrof:

69. Vereenvoudiging rechtspositionele regelingen
70. Vroeggehandicapten en de arbeidsongeschiktheidswet

Het budgettair beslag daarvan kon moeilijk worden bepaald. Bij het onderzoek naar de mogelijkheden tot «vereenvoudiging rechtspositionele regelingen» is het niet mogelijk gebleken een enigszins betrouwbaar ijkpunt vast te stellen, terwijl bij het onderzoek naar «vroeggehandicapten in de arbeidsongeschiktheidswet» slechts een bruto-raming van de kosten, kon worden opgesteld. Naar verwachting zal met de vroeggehandicapten in 1987 een bedrag van ca. 1,6 mld. zijn gemoeid, ten opzichte waarvan varianten zijn ontwikkeld, die kunnen leiden tot besparingen van 25 mln. tot 55 mln.

3. Macro-economische typering van de beleidsvarianten

In de hierna volgende tabel is een overzicht opgenomen van de onderwerpen, die in 1984 zijn heroverwogen. Per onderwerp is het budgettair beslag en de omvang van de minimum- en maximumvariant in 1988 aangegeven.

Tabel 1. Overzicht van de onderwerpen van de vierde ronde heroverweging

Nr.	Onderwerp	Beslag	Min. variant	Max. variant
58.	Taak en omvang van de buitenlandse vertegenwoordigingen van het Koninkrijk	351,0	17,0	70,0
59.	Uitvoering van vreemdelingenwetgeving	81,0	1,0	34,9
60.	Gedeconcentreerde Rijksdiensten	—	PM	PM
61.	Partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod	20,8/61,5 ¹	0,8	21,6
62.	Rijksaankoopbeleid	—	PM	PM
63.	Bouw van militaire en niet-militaire objecten	827	1,0/ 2,0	47,0
64.	Utiliteitsbouw Rijksoverheid	4146,7 + PM ²	PM	PM
65.	Rijksluchtvaartschool	29	1,6	5,8 + PM
66.	Kolenbeleid	140	20,0	108
67.	Herstructurering en medebewind van de PBO's op agrarisch terrein	34,3/ 330,6 ^{1,3}	1,0	7
68.	Vervreemding van met Rijksmiddelen bekostigde goederen	—	PM	PM
69.	Vereenvoudiging rechtspositionele regelingen	—	PM	PM
70.	Vroeggehandicapten en de arbeidsongeschiktheidswet	—	25,0	55,0
71.	Statistische Informatievoorziening	233 mln.	4,7	37,3
	Totaal	5862,8/ 6199,8 +	72,1/ 73,1 + PM	386,2 + PM

¹ Het betreft twee IJkpunten.

² Exclusief garanties O&W en WVC.

³ Realisatie 1983 = 1888

Toelichting: — = geen ijkpunt vastgesteld.

PM = geen varianten ontwikkeld, c.q.

varianten niet gekwantificeerd.

Zoals uit tabel 1 blijkt zijn in vier gevallen geen beleidsvarianten ontwikkeld. Het gaat daarbij om onderwerpen, die eerst nog in kaart moesten worden gebracht waardoor het niet mogelijk bleek om – gegeven de beschikbare tijd – verder te komen dan een systematische beschrijving van het gevoerde beleid. Het inzicht in dat beleid is daarmee overigens aanzienlijk vergroot. Het heeft een aantal beleidsaanbevelingen opgeleverd, waarvoor zij verwezen naar de samenvattingen van de rapporten over deze onderwerpen in deel 2. In de overige gevallen zijn wel beleidsvarianten ontwikkeld ten bedrage van ruim 70 mln. voor het totaal van de minimumvarianten en 386 mln. voor het totaal van de maximumvarianten.

Voorts kan worden opgemerkt dat in ten minste vijf gevallen beleidsvarianten zijn ontwikkeld, die een besparing van meer dan 20% ten opzichte van de meerjarenramingen kunnen opleveren. Overigens betreft dat voornamelijk beleidsvarianten, die het karakter van een minderheidsstandpunt hebben.

Wanneer de ontwikkelde beleidsvarianten worden gezien in het licht van de indeling naar economische categorieën dan ontstaat het volgende beeld.

Tabel 2. Overzicht van de maximale beleidsvarianten ingedeeld naar economische categorieën

Nr.	Onderwerp	Categorie					Totaal
		1	2	3	4	5	
58.	Buitenlandse Vertegenwoordigingen ¹	52,5	17,5				70
59.	Vreemdelingenwetgeving	34,9					34,9
61.	Partiële leerplicht ²	17,3	4,3				21,6
63.	Bouw Militaire/niet-militaire objecten	6,0		41,0			47
65.	RLS	1,5	4,3	PM			5,8
66.	Kolenbeleid		74,5			33,4	107,9
67.	PBO's	3,9		3,0			6,9
70.	Vroeggehandicapten en de arbeidsongeschiktheidswet ³				55,0		55
71.	Statische Informatievoorziening ⁴	29,0	8,3				37,3
Totaal		145,1	108,9	44,0+ pm	55,0	33,4	386,4

¹ Gebaseerd op het aandeel van de personele en materiële kosten in de begroting voor ambassades;

² Gebaseerd op de verhouding tussen personele en materiële kosten in de begroting van O&W.

³ Na aftrek extra kosten.

⁴ Gebaseerd op het aandeel van de personele kosten en materiële kosten in de begroting van het CBS.

Toelichting: 1. overheidsconsumptie personeel
2. overheidsconsumptie materieel
3. overheidsinvesteringen
4. overdrachtsuitgaven gezinnen
5. overdrachtsuitgaven bedrijven

Een analyse van de resultaten van de heroverweging van 1984, onderverdeeld naar economische categorieën, leert dat 65% van de mogelijke besparingen is gezocht in de personele en materiële overheidsconsumptie. Wanneer dat wordt vergeleken met voorgaande jaren dan blijkt weinig te zijn veranderd. Wel valt op dat de personele overheidsconsumptie in vergelijking tot 1983 aanzienlijk is verminderd. Dat ligt evenwel meer aan de aard van de onderwerpen, die in 1983 zijn heroverwogen dan aan de resultaten van de heroverweging van 1984. Waren de onderwerpen in 1983 voornamelijk op het intern functioneren van de overheid gericht, in 1984 zijn de onderwerpen – evenals in 1981 en 1982 – weer op de evaluatie van bestaand beleid gericht.

Tabel 3. De maximale beleidsvarianten onderverdeeld naar macro-economische categorieën¹

Categorie	Jaar			
	1981	1982	1983	1984
1. Overheidsconsumptie personeel	46	64	71	38
2. Overheidsconsumptie materieel	18	14	28	28
3. Overheidsinvesteringen	2	10		11
4. Overdrachtsuitgaven aan gezinnen	2	3		14
5. Overdrachtsuitgaven aan bedrijven	17	4		9
6. Prijsverlagende subsidies	9	5	1	
7. Specifieke verhoging collectieve lasten	6	0		
Totaal	100	100	100	100

¹ Besparingsmogelijkheden in percentages in respectievelijk 1985, 1986, 1987 en 1988.

4. Micro-economische typering van de beleidsvarianten

De beleidsvarianten, die in heroverwegingsonderzoeken worden ontwikkeld, kunnen het karakter hebben van⁴:

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

Een analyse van de resultaten van de heroverweging van 1984 levert het volgende beeld op:

Tabel 4. De beleidsvarianten onderverdeeld naar micro-economische categorieën¹

Nr.	Onderwerp	Aard van de beleidsvarianten						Totaal ²
		voorzieningenniveau	profijtgedachte	privatisering	decentralisatie	deregulering	doelmatigheid	
58	Taak en omvang van de buitenlandse vertegenwoordigingen van het Koninkrijk	PM	PM	PM	—	—	—	0-70
59	Uitvoering van vreemdelingenwetgeving	1,3/1,7	—	—	—	34,9	22,2	78,4/78,8
61	Partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod	58,2	—	13,6	—	—	—	71,8
63	Bouw van militaire en niet-militaire objecten	128/133	PM	—	—	—	12/31	140/164
64	Utiliteitsbouw rijksoverheid	—	—	—	—	—	PM	PM
65	Rijksluchtvaartschool	1,75	2,3	1,65	—	—	5,8 + PM	11,5 + PM
66	Kolenbeleid	108	—	—	—	—	—	108
67	Herstructurering en medebewind van de PBO's op agrarisch terrein	—	PM	—	—	—	19,6	19,6 + PM
69	Vereenvoudiging rechtspositie reg.	PM	—	—	—	—	PM	PM
70	Vroeggehandicapten	130	—	—	—	—	—	130
71	Statistische informatievoorziening	39,0	1,5	—	—	—	6,0	46,5
Totaal ³ min.		377,95/	3,8 + PM	15,25 +	—	34,9 + PM	33,7 + PM	445,6/
max.		567,95 + PM		PM			72,7 + PM	589,8 + PM

¹ De tabel heeft zowel betrekking op de minimale als maximale beleidsvarianten.

² Het verschil met tabel 1 is gelegen

in de beperking van die variant tot de maximale varianten.

³ Na correctie voor dubbeltellingen.

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt is ca. 90% van de besparingen in een verlaging van het voorzieningenniveau gezocht. Wordt dat vergeleken met de heroverweging van 1981 en 1982 dan blijkt dat percentage respectievelijk rond de 30% en 10% te liggen. Het omgekeerde lijkt zich voor te doen ten aanzien van de vergroting van de doelmatigheid, dat van 60% via 35% naar ca. 10% is teruggelopen.

5. De algemene onderwerpen

In de heroverweging van 1984 zijn drie onderwerpen bestudeerd, waarbij het ging om onderzoeken naar mogelijke stelselherzieningen die op een breedfront tot besparingen zouden kunnen leiden zonder dat de omvang van deze besparingen van te voren kon worden voorgeschreven. In tegenstelling tot andere onderwerpen stond bij deze onderwerpen dus niet het zoeken van mogelijke besparingen ten opzichte van een ijkpunt centraal. Het betreft de onderwerpen:

60. gedeconcentreerde rijksdiensten
62. rijksaankoopbeleid
68. vervreemding van met rijksmiddelen bekostigde goederen

Voor de resultaten van deze onderzoeken zij verwezen naar (de in deel 2 opgenomen samenvattingen van) de rapporten.

⁴ Voor de gehanteerde begrippen zij verwezen naar het samenvattend eindrapport van de heroverweging van 1982, Tweede Kamer, 16 625, nrs. 56, p. 18 en 19.

SAMENVATTING EN POLITIEKE BEOORDELING PER RAPPORT

58. TAAK, OMVANG EN OPBOUW BUITENLANDSE VERTEGENWOORDIGINGEN VAN HET KONINKRIJK

1. Samenvatting

1.1. Taakopdracht en onderzoeksopzet

De door de Ministerraad vastgestelde taakopdracht richtte zich op de volgende elementen:

1. de omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordiging in het licht van de actuele ontwikkelingen ten aanzien van het takenpakket;
2. de dienstverlenende taken van de Buitenlandse Dienst ten behoeve van het beleid van andere departementen;
3. de gewenste verhouding tussen deze taken enerzijds en die welke specifiek worden verricht ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken anderzijds;
4. de relaties die bestaan tussen de omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordigingen en de activiteiten van op het buitenlands beleid gerichte afdelingen van andere departementen.

De werkgroep heeft de taakopdracht uitgevoerd tegen de achtergrond van het in 1981 verschenen Heroverwegingsrapport met betrekking tot de Taak en Omvang van de Buitenlandse Dienst (zie TK, zitting 1980-1981, nr 16625, nr. 14). In zekere zin is die opdracht dan ook te beschouwen als een vervolg hierop. Eveneens zijn zoals ook in 1981 het geval is geweest, de op de posten gedetacheerde ambtenaren afkomstig van de overige ministeries (de zogenaamde technische attaché's) in de beschouwing betrokken.

De werkgroep heeft de aan haar verstrekte opdracht uitgevoerd door als invalshoek te kiezen het onderliggende beleid zoals dit door de departementen wordt gevoerd en dat aldus ten grondslag ligt aan de taken van de buitenlandse vertegenwoordigingen. Dit impliceert, dat een onderzoek naar reductiemogelijkheden in de taken van de buitenlandse vertegenwoordigingen niet los kan worden gezien van het aan die taken ten grondslag liggend beleid zoals geformuleerd op de departementen. De werkgroep heeft derhalve onderzocht welk beslag de toenemende internationalisatie in de werkzaamheden op de departementen heeft op de werkbelasting van de posten. Dit onderzoek is gedaan langs twee wegen. Enerzijds door een analyse van de huidige door de posten te verrichten werkzaamheden ten behoeve van de departementen. Anderzijds door de departementale organisatie-eenheden belast met internationale taken de vraag voor te leggen of en zo ja in welke mate hun werkzaamheden in de afgelopen jaren hebben geleid tot een extra beroep op de posten.

Vervolgens zijn de huidige taken van de buitenlandse vertegenwoordigingen in het licht van de actuele ontwikkelingen geëvalueerd, waarna de taken zijn bekeken op eventuele mogelijkheden tot privatisering, toepassing van het profijtbeginsel en het reduceren van taken zonder meer. De vraag is daarna aan de orde geweest of de dan resterende taken met het oog op doelmatigheids- en doeltreffendheidseisen door een technisch attaché (specialist) dan wel door een ambtenaar van de Buitenlandse Dienst (generalist) behoren te worden vervuld.

Het met de buitenlandse vertegenwoordigingen gepaard gaande budgettair beslag bedroeg globaal 350 miljoen gulden in 1984, waarvan 305 miljoen ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en 45 miljoen ten behoeve van de overige departementen.

1.2. Bevindingen

1. De internationalisatie in de werkzaamheden van de departementen, (excl. BZ) gemeten aan de groei van het aantal (beleids)medewerkers bij die op het buitenlandse beleid gerichte organisatie-eenheden, is sinds het jaar 1970 gegroeid met percentages die variëren van 0 tot 830%. Het beroep dat dientengevolge werd gedaan op de posten was globaal evenredig aan die groei (zie tabel 1 van het rapport). Het beroep van de departementen op de posten betreft in beginsel de hele post, doch op posten, waar technische attachés werkzaam zijn, zal uiteraard het betrokken departement veelal een beroep op de eigen (technische) attachés doen.

b. De dienstverlenende taken van de multilaterale posten, de zogenaamde permanente vertegenwoordigingen, ten behoeve van het beleid van andere departementen dan Buitenlandse Zaken is gemeten aan de vergaderactiviteiten van een tweetal permanente vertegenwoordigingen bij de diverse (sub)raden. Al naar gelang het karakter van de diverse raden zijn de vergaderactiviteiten toegerekend aan de diverse departementen. Globaal wordt 70% van de tijd besteed ten behoeve van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

c. Het groeiende contact op alle terreinen tussen Nederland en de buurlanden en de grensoverschrijdende aspecten van het nationale beleid, laten zien dat het hier gaat om een nog steeds groeiende vervlechting in het internationale gebeuren. Anderzijds roept deze vervlechting in vele landen een reactie op van een versterkt nationalisme, waar niet op korte termijn aan deze trend een halt zal worden toegeroepen. De beantwoording van de vraag door de departementen of gelet op de groeiende internationale samenwerking, taken van de departementen zijn overgedragen aan internationale organisaties, levert geen eenduidig beeld op. Grosso modo kan worden gesteld dat deze vraag ontkennend wordt beantwoord. Pas in een later stadium kan als gevolg van de groei van de Europese eenheid sprake zijn van een vermindering van het beroep op de posten als gevolg van de overdracht aan zelfstandig optredende internationale organisaties.

d. Ten behoeve van de evaluatie van de taken van de buitenlandse vertegenwoordigingen zijn de taken ingedeeld in een vijftal hoofdgroepen te weten politieke taken, financieel- en economisch taken, ontwikkelingssamenwerkingstaken, consulaire taken en pers- en culturele taken.

Het is de werkgroep niet gelukt om – conform de aanbeveling van het heroverwegingsrapport Taak en Omvang Buitenlandse Dienst uit 1981 – tussen de verschillende hoofdgroepen van taken prioriteiten te stellen. Wel zijn binnen de respectieve hoofdgroepen marges aangegeven ten behoeve van privatisering, toepassing profijtbeginsel, afstoten van taken en bevordering van de doelmatigheid. Het aangeven van deze marges is mogelijk nadat van elke taak de (inter)nationale wettelijke grondslag is aangegeven, waardoor met name activiteiten die daarboven uitgaan in principe voor heroverweging in aanmerking komen. Deze ruimte is dan veelal ambtelijk en/of politiek gegenereerd of wordt aangewend ten behoeve van dienstverlening aan individuele Nederlanders of het Nederlandse bedrijfsleven.

De werkgroep komt op basis van haar evaluatie tot de slotsom dat uitsluitend maatregelen die leiden tot reducties van taken (door privatisering dan wel opheffen van taken) kunnen worden benut voor de opstelling/uitwerking van de van de werkgroep verlangde beleidsvarianten. De marges voor privatisering en toepassen profijtbeginsel zijn gering en leiden dan ook samen met doelmatigheidsbevorderende maatregelen tot wellicht niet onbelangrijke maar in het grotere geheel toch marginale besparingen.

e. Ondanks de verschillende pogingen is het de werkgroep mede door de tijdsdruk, niet gelukt gekwantificeerde beleidsvarianten te ontwikkelen die personele consequenties per post omvatten. De moeilijkheid wordt veroorzaakt door het feit dat de posten veelal relatief klein in omvang zijn en een groot verspreidingsgebied kennen. Dit betekent, dat verschillende door de werkgroep te onderscheiden taken in het algemeen worden

uitgevoerd door één functionaris op een post. Het reduceren van taken behoeft derhalve niet te leiden tot terugtrekking van de desbetreffende functionaris, laat staan tot sluiten van een post. Een en ander hangt samen met de door de werkgroep gekozen invalshoek, te weten een heroverweging van de te onderscheiden taken.

f. De werkgroep heeft zich tenslotte ook gebogen over de vraag welke criteria dienen te worden gehanteerd bij het beantwoorden van de vraag wanneer een taak met het oog op doelmatigheid en doeltreffendheid bij voorkeur door een BD-ambtenaar dan wel door een technisch attaché zou behoren te worden vervuld.

1.3. Voorstellen

a. Teneinde besparingen te bereiken ter grootte van 20% (70 mln.) zou het takenpakket van alle posten ingrijpend dienen te worden gereduceerd. De werkgroep heeft een aantal opties geformuleerd die leiden tot besparingen in de orde van grootte van –20%, zonder exact te kunnen aangeven wat de omvang is van de afzonderlijke opties.

– terugdringen van de rol van de overheid door privatisering, en vermindering van taken bij het consulaire werk ten aanzien van Nederlanders in het buitenland;

– vermindering van politieke taken op de posten;

– sponsoring van culturele taken, waardoor vermindering van subsidiëring door de overheid mogelijk wordt;

– multilateralisering van de bilaterale hulp in het kader van ontwikkelingsamenwerking;

– privatiseren van de uitvoering van bilaterale ontwikkelingshulp;

De werkgroep tekent hierbij aan dat uitvoering geven aan vorengenoemde besparingsopties, al dan niet in combinatie, er toe kan leiden, dat het niet efficiënt moet worden geacht een post in stand te houden terwille van de alsdan resterende taken. Sluiting van zo'n post betekent dan derhalve, dat ook die resterende taken komen te vervallen.

b. Naast besparingen heeft de werkgroep een aantal inkomstenverhogende opties geformuleerd:

– uitbreiding van de toepassing van het profijtbeginsel bij consulaire taken;

– het toepassen van een economisch criterium bij incasso-activiteiten (alleen die schulden innen die boven een bepaald bedrag uit gaan);

– het toepassen van het profijtbeginsel bij handelsbemiddelende activiteiten door de posten;

Het uitvoeren van een van de bovengenoemde opties resulterend tot een totale besparing tot 20% overeenkomend met een besparing van 70 miljoen, zou leiden tot het sluiten van 30 à 40 posten van de 123 posten in het buitenland.

Een exact kwantitatief uitwerken van bovengenoemde opties met een doorwerking naar de personele consequenties op de verschillende posten, zou in een aantal gevallen een apart onderzoek vereisen, uiteraard nadat terzake een politieke keuze is gedaan.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

Het kabinet heeft ter zake van het rapport van de werkgroep Taak, omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordiging van het Koninkrijk het volgende overwogen:

De werkgroep heeft in de eerste plaats getracht om nader inzicht te verwerven in de werkbelasting van de buitenlandse posten. De werkgroep heeft daarbij vastgesteld dat een toenemende internationalisatie van de beleidsontwikkeling op tal van terreinen van overheidszorg valt waar te

nemen en dat dit leidt tot een toenemend beroep op de buitenlandse posten.

In de tweede plaats heeft de werkgroep nagegaan hoe thans de verdeling is van de werklast van de buitenlandse posten, die voortvloeit uit de taakbehartiging ten behoeve van de verschillende departementen. Daarbij is haar gebleken dat het niet mogelijk is om in algemene zin prioriteiten te stellen. Wel heeft de werkgroep een aantal mogelijkheden genoemd tot reductie van taken per zg. «taakgroep».

Op basis van de door de werkgroep verzamelde gegevens is het kabinet van mening dat in ieder geval nader onderzoek gewenst is naar een aantal mogelijkheden om tot besparingen te komen door de behartiging van bepaalde taken over te laten aan particuliere instellingen. Dit betreft in het bijzonder consulaire taken en taken op het gebied van de exportbevordering. Inmiddels zijn terzake initiatieven genomen door de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Economische Zaken. Het kabinet geeft er de voorkeur aan de uitkomsten van deze onderzoeken af te wachten. Niet uitgesloten wordt dat zij alsnog verdergaande voorstellen tot taakreductie zal doen.

2.2. Conclusies

In het licht van de onder 2.1. weergegeven overweging heeft het kabinet ten aanzien van het heroverwegingsrapport «Taak, omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordigingen van het Koninkrijk» als volgt besloten:

a. De Minister van Buitenlandse Zaken zal zijn beleid met betrekking tot privatisering van consulaire taken, en toepassing van het profijtbeginsel bij de uitvoering van die taken, met kracht voortzetten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal vóór 1 januari 1986 een voortgangsrapportage inzenden aan het Ministerie van Financiën inzake de hierbij bereikte resultaten.

b. De bewindslieden van Economische Zaken zullen vóór 1 september 1985 de Minister van Financiën inlichten over hun standpunt met betrekking tot de mogelijkheden voor overdracht van de uitvoering van de exportbevordering aan particuliere instellingen.⁵

⁵ De standpunt bepaling van de bewindslieden van Economische Zaken is nog in voorbereiding.

59. UITVOERING VREEMDELINGENWETGEVING

1. Samenvatting

1.1. *Taakopdracht, onderzoeksopzet en ijkpunt*

1.1.1. *Taakopdracht*

De door de ministerraad voor dit heroverwegingsonderzoek vastgestelde taakopdracht (zie bijlage 1) houdt in dat het thans gevoerde beleid inzake toelating en verblijf van vreemdelingen in essentie als vaststaand gegeven moet worden beschouwd. Het heroverwegingsonderzoek richt zich dan ook op de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving.

1.1.2. *Onderzoeksopzet*

Het onderzoek naar de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving valt uiteen in twee onderdelen:

a. De procedures in het kader van de Vreemdelingenwet over toelating en verblijf van vreemdelingen (hoofdstuk 2)

Hierbij worden de samenhangen onderzocht met het beleid inzake de gefinancierde rechtsbijstand aan vreemdelingen en met de verlening van WWV/ABW/ABW-RWW-uitkeringen aan vreemdelingen. De variantenontwikkeling loopt uit op voorstellen met betrekking tot de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken. Daarnaast wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

b. De grensbewaking (hoofdstuk 3)

De grensbewaking uit hoofde van de Vreemdelingenwet omvat de controle op Nederland in- en uitreizende personen, die wordt uitgevoerd ter ondersteuning van het vreemdelingenbeleid.

De grenscontroles worden uitgeoefend op de luchthavens, in de zeehavens en aan de oostgrens. Uitvoerende instanties zijn voor zover hier van belang: de Koninklijke marechaussee en de douane.

Het onderzoek heeft mede betrekking op de samenhangen van de grensbewaking met andere beleidsterreinen als:

- de strafwetgeving; de handhaving van de openbare rust, openbare orde en nationale veiligheid;
- de goederencontrole uithoofde van de fiscale wetgeving.

De variantenontwikkeling richt zich enerzijds op de organisatie van de grensbewaking, anderzijds op mogelijke versoepeling of afschaffing van de personencontrole aan de oostgrens. Hierbij is de reizigersbagagecontrole uit hoofde van de fiscale wetgeving betrokken.

1.1.3. *Ijkpunt*

Het ijkpunt ten behoeve van de variantenontwikkeling is bepaald op 81 mln (zie par. 1.5.3). Het betreft uitsluitend uitgaven voor overheidsconsumptie.

1.2. *Bevindingen*

1.2.1. *Procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen*

1.2.1.1. *Algemeen*

Bij het heroverwegingsonderzoek naar de uitvinding van de vreemdelingenwetgeving is gebruik gemaakt van verschillende recente onderzoeksrapporten, met name van:

- het rapport van de Stuurgroep Boertien (organisatie en werkwijze van de vreemdelingendiensten), verschenen in 1982;

– het eindbericht van de commissie Geelhoed (vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen), verschenen in 1983 (Tweede Kamer 17931, nr. 9, hoofdstuk 4.2.12).

De in deze onderzoeksrapporten gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de materiële Vreemdelingenwetgeving, de organisatie van het uitvoerend apparaat en het stelsel van rechtsbescherming voor vreemdelingen doen zich nog steeds voelen (zie par. 2.4).

De commissie Geelhoed heeft aanbevolen om plannen tot reorganisatie van het uitvoerend apparaat, herziening van het materiële vreemdelingenrecht en stroomlijning van het stelsel van rechtsbescherming te ontwikkelen in het kader van een herziening van de Vreemdelingenwet. Op het ministerie van Justitie wordt thans gewerkt aan de uitvoering van deze aanbevelingen.

Bij het heroverwegingsonderzoek zijn de organisatiestructuur van het uitvoerende apparaat en het stelsel van rechtsbescherming met het oog op besparingsmogelijkheden onderzocht op de volgende punten.

1.2.1.2. Taakverschuiving van het ministerie van Justitie naar de plaatselijke vreemdelingendiensten bij beslissingen over toelating en verblijf (niet-asielzaken)

a. De door de Stuurgroep Boertien voorgestelde organisatie modellen zouden de totale uitgaven voor uitvoering van de vreemdelingenwetgeving jaarlijks met 19 tot 28 mln. doen toenemen (zie par. 2.6.2.2.).

b. Algehele delegatie van beslissingsbevoegdheden in eerste aanleg aan de plaatselijke vreemdelingendiensten, levert naar alle waarschijnlijkheid per saldo geen besparingen op (zie par. 2.6.2.3).

1.2.1.3. Werkaanbod bij beslissingen over toelating en verblijf in eerste aanleg

Het aanbod van zaken in eerste aanleg is nauwelijks met procedurele middelen te beïnvloeden (zie par. 2.6.2.4).

1.2.1.4. Toepassing van de herzieningsprocedure bij het ministerie van Justitie

De op grond van de Vreemdelingenwet verplichte volledige heroverweging door de minister van Justitie van door de vreemdelingen aangevochte negatieve beslissingen in eerste aanleg ontlast, zoals ook uit het Heroverwegingsrapport beroepsprocedures (derde ronde heroverweging) blijkt, de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Er gaat per saldo een kostenbesparing vanuit (zie par. 2.6.3.4).

1.2.1.5. Inschakeling en administratieve ondersteuning van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken in de herzieningsprocedure

Een besparing kan worden bereikt wanneer de Minister van Justitie, in minder gevallen dan thans, advies vraagt aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, zonder dat de Vreemdelingenwet daartoe verplicht. Afzien van onverplichte adviesaanvragen behoeft niet ten koste te gaan van het niveau van rechtsbescherming (zie par. 2.6.3.5). Onverplichte inschakeling van de commissie kan echter geïndiceerd zijn door de aard van de zaak (zie par. 2.2.4).

Besparingen kunnen eveneens worden bereikt door het, thans zelfstandige, secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken onder te brengen bij de directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie.

Enige jaren geleden is tot zelfstandiging van het secretariaat overgegaan om organisatorische redenen (toegenomen aantal herzieningsverzoeken en adviesaanvragen) en omdat dit uit een oogpunt van onafhankelijkheid van commissie opportuun werd geacht.

Voorziening in het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken door ambtenaren van de directie Vreemdelingenzaken behoeft echter niet ten koste te gaan van de wettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de commissie zelf (zie par. 2.6.3.6).

1.2.1.6. *Beroepsprocedure bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State*

De beroepsprocedure in vreemdelingenzaken biedt geen aanknopingspunten voor heroverweging (zie par. 2.6.3.8).

1.2.1.7. *Schorsende werking en kort geding*

De marges voor uitbreiding of beperking van het recht van vreemdelingen om de uitslag van een procedure over hun verblijf in Nederland af te wachten zijn uiterst smal (zie par. 2.6.3.9).

Van het huidige schorsingsbeleid en de verdediging daarvan in kort geding gaat per saldo vrijwel zeker een besparend effect uit (zie par. 2.6.3.10).

1.2.2. *Grensbewaking*

1.2.2.1. *Organisatie van de grensbewaking*

Bij een deel van de grenscontroles treden de marechaussee en de douane naast elkaar op resp. voor personencontrole en reizigersbagagecontrole.

Een combinatie van personen- en reizigersbagagecontrole door uitbreiding van de bevoegdheden van de douane c.q. de marechaussee levert in bepaalde gevallen besparingsmogelijkheden op (zie par. 3.4.2.2.-3.4.2.5).

Een besparingsmogelijkheid is daarnaast gelegen in beperking van de openstellingsuren van kleine doorlaatposten aan de oostgrens. Beperking van de openstellingsuren van de kleine landdoorlaatposten is niet bezwaarlijk omdat de verplichting voor grensbewoners om binnen de grensgemeente waar zij wonen via een doorlaatpost tijdens openstellingsuren de grens te passeren is afgeschaft.

De middelgrote en grote landdoorlaatposten vervullen een belangrijke functie in het internationale reizigersverkeer en zijn van regionaal belang. Een beperking van de openstellingsuren ligt bij deze posten niet voor de hand (zie 3.4.2.1).

1.2.2.2. *Versoepeling of afschaffing van grenscontroles*

In het kader van internationale ontwikkelingen zou versoepeling c.q. afschaffing van grenscontroles besparingen kunnen opleveren. Omdat de zeehavens en luchthavens als buitengrenzen van het EEG-gebied moeten worden beschouwd, waar in beginsel systematische controle op al het reizigersverkeer plaats dient te vinden, kunnen deze maatregelen alleen betrekking hebben op de oostgrens (zie 3.4.3).

Versoepeling of afschaffing van de controles aan de oostgrens veronderstelt internationale afspraken waarbij een zekere mate van harmonisatie van het beleid van de betrokken landen op een aantal terreinen (b.v. het visumbeleid) is gerealiseerd.

Deze maatregelen zouden gevolgen kunnen hebben voor het binnenlands vreemdelingentoezicht en de beleidsterreinen die met de grensbewaking samenhangen (zie par. 3.4.3.3 en 3.4.3.4).

1.3. Voorstellen

1.3.1. Varianten met betrekking tot procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen

1.3.1.1. Zo weinig mogelijk adviesaanvragen aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, wanneer de Wet daartoe niet verplicht (variant 1)

Wanneer de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken geen onverplicht advies meer wordt gevraagd zou dit maximaal een besparing ten opzichte van het ijkpunt kunnen opleveren van: ± 1 mln. per jaar (1,2% variant; verlies van ca. 10 arbeidsplaatsen).

1.3.1.2. Onderbrenging van het secretariaat van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bij de directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie (variant 2)

Onderbrenging van het secretariaat van de commissie bij de directie Vreemdelingenzaken kan een besparing opleveren ten opzichte van het ijkpunt van 1 mln. per jaar (1,2% variant: verlies van 12,5, arbeidsplaatsen).

1.3.2. Aanbevelingen naar aanleiding van de heroverweging van de procedures over toelating en verblijf van vreemdelingen

1.3.2.1. Heroverweging en herziening van de Vreemdelingenwet

De resultaten van deze heroverweging zouden, met inbegrip van hieronder opgenomen aanbevelingen, moeten worden betrokken bij de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Geelhoed met betrekking tot herziening van de Vreemdelingenwet en bij het reorganisatie-onderzoek binnen de directie Vreemdelingenzaken.

1.3.2.2. Vereenvoudiging regelgeving; verdere versterking van de verblijfsrechtelijke positie van legale vreemdelingen

Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre een eenvoudiger normering van het vreemdelingenbeleid en verdere versterking van de verblijfsrechtelijke positie van legaal in Nederland gevestigde vreemdelingen kunnen bijdragen aan:

- vermindering van het werkaanbod;
- een zoveel mogelijk decentrale uitvoering van het vreemdelingenbeleid;
- beperking van de coördinatieproblemen bij uitvoering van het vreemdelingenbeleid tussen centraal en decentraal niveau resp. binnen het centrale niveau (zie 2.4.2).

1.3.2.3. Verzoeken i.v.m. verblijf in eerste aanleg

Het verdient aanbeveling door wijziging van de Vreemdelingenwetgeving een drietal mogelijkheden af te snijden om meer dan een verzoek in eerste aanleg in te dienen (zie 2.4.5.1).

1.3.2.4. Termijnen voor fictieve weigering

Het verdient aanbeveling door wijziging van de Vreemdelingenwet de termijnen voor fictieve weigering in eerste aanleg en herziening te bepalen op resp. 3 en 6 maanden (zie 2.6.2.3 onder c en 2.6.3.9).

1.3.2.5. *Schorsingsbepalingen*

Het verdient aanbeveling de wettelijke bepalingen inzake schorsende werking te vervangen door een regeling als voorzien in art. 22a van het wetsontwerp 13974 (uitbreiding rechtsbescherming en rechtsbijstand voor vreemdelingen) (zie 2.6.3.9).

1.3.2.6. *Verdediging in kort geding door ambtenaren*

Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre verdediging in kort geding door ambtenaren i.p.v. door de landsadvocaat verantwoord en goedkoper is (zie 2.6.3.10).

1.3.2.7. *Automatisering en versnelling van procedures*

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre door automatisering het proces van besluitvorming kan worden versneld (zie 2.4.8).

1.3.2.8. *Statistische informatie*

Het verdient aanbeveling om, beter gecoördineerd dan thans en zo mogelijk met behulp van automatisering, op decentraal niveau én centraal niveau, gegevens vast te leggen van belang voor evaluatie en planning in aangelegenheden van beleid en beheer (zie 1.7).

1.3.2.9. *Maatschappelijke voorzieningen en verblijfsrechtelijke status*

Het verdient aanbeveling bij de regelgeving en uitvoering op het punt van maatschappelijke voorzieningen zoveel mogelijk te waarborgen dat illegale vreemdelingen van deze voorzieningen zijn uitgesloten (zie 2.4.6, 2.4.7, 2.5.1, 2.5.2.6, 2.5.3.4 onder d en 2.5.3.5).

1.3.3. *Voorstellen met betrekking tot de grensbewaking*

1.3.3.1. *Efficiëncy-varianten*

a. *Beperking van de openstellingsuren op de kleine landdoorlaatposten (variant 3)*

Op de kleine doorlaatposten aan de oostgrens (waar de openstellingsuren voor het reizigersverkeer niet gelijk zijn aan de openstellingsuren voor het vrachtverkeer) kan worden overwogen voor het reizigersverkeer uit te gaan van de algemene openstellingsuren 07.00–21.00 uur, met handhaving van de openstellingsuren van 00.00–24.00 uur voor een aantal doorlaatposten die van regionaal belang zijn (zie par. 3.4.2.1).

b. *Toepassing Personele Unie bij de controle in de treinen (variant 4)*

Naar voorbeeld van het z.g. «Personalverbund» in de Bondsrepubliek Duitsland – waar ambtenaren van de «Zoll» en «Bundesgrenzschutz» tot op zekere hoogte elkaars bevoegdheden kunnen uitoefenen en de reiziger slechts met een ambtenaar van één uitvoerende dienst wordt geconfronteerd – kan in Nederland op de treintrajecten Arnhem-Emmerich, Hengelo-Rheine en Eindhoven-Mönchengladbach een personele unie worden ingevoerd. Dit zou betekenen dat de treinpatrouilles van 3 naar 2 ambtenaren kunnen worden teruggebracht (zie 3.4.2.2).

c. *Uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole in de zeehavens en bij Lobith hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee (variant 5)*

In de zeehavens en bij Lobith is het mogelijk de grensbewakingstaak over te hevelen van de Koninklijke marechaussee naar de douane. Anderzijds is het denkbaar dat de reizigersbagagecontrole wordt overgeheveld van de

douane naar de Koninklijke marechaussee. Het model waarbij de douane de taken van de Koninklijke marechaussee overneemt levert de grootste besparingen op (zie 3.4.2.3).

d. Uitoefening personen- en reizigersbagagecontrole aan de dubbelbemande landdoorlaatposten hetzij door de douane hetzij door de Koninklijke marechaussee (variant 6)

Onderzocht is in hoeverre besparingen optreden wanneer de douane of de Koninklijke marechaussee op de dubbelbemande doorlaatposten de personen- en de reizigersbagagecontrole uitoefent. Gebleken is dat een overheveling van taken naar de douane de grootste besparingen oplevert (zie 3.4.2.4).

1.3.3.2. *Beleidsvarianten*

e. Versoepeling van de personen- en reizigersbagagecontrole op EEG-onderdanen aan de oostgrens (variant 7)

Een beperking van de controles op EEG-onderdanen aan de oostgrens tot gerichte steekproeven leidt alleen bij de Koninklijke marechaussee tot besparingen (zie 3.4.3.1).

f. Afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens (variant 8)

Een openstelling van de oostgrens zou een besparing kunnen opleveren van 642 arbeidsplaatsen bij de douane en de marechaussee gezamenlijk (zie 3.4.3.2).

1.3.3.3. *Financieel overzicht grensbewakingsvarianten (besparingen t.o.v. het ijkpunt)*

A. Beperking openstellingsuren (kleine landdoorlaatposten; variant 3)

Besparing bij de douane	1,3 mln./1,7 mln.	
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	0	0
Totaal	1,3 mln./1,7 mln.	(1,6%/2,1%)

B. Personele Unie (treincontroles) (variant 4)

Besparing bij de douane	0	
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	2 mln.	
Totaal	2 mln.	(2,5%)

C. Zeehavendoorlaatposten/Lobith (variant 5)

Besparing wanneer douane controles uitoefent	6,1 mln.	(7,5%)
Besparing wanneer Koninklijke marechaussee controles uitoefent	1,2 mln.	(1,5%)

D. Landdoorlaatposten (variant 6)

Besparing wanneer douane controles uitoefent	4,2 mln.	(5,2%)
Besparing wanneer Koninklijke marechaussee controles uitoefent	2,8 mln.	(3,5%)

E. EEG-variant (versoepeling van controles aan de oostgrens) (variant 7)

Besparing bij de douane	0	
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	3,9 mln.	(4,8%)

F. Afschaffing controles oostgrens (variant 8)

Besparing bij de douane	10,4 mln.	(12,8%)
Besparing bij de Koninklijke marechaussee	24,5 mln.	(30,2%)
Totaal	34,9 mln.	(43,0%)

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

Het kabinet heeft ter zake van het rapport van de werkgroep Uitvoering vreemdelingenwetgeving het volgende overwogen.

Ten aanzien van de procedures in het kader van de Vreemdelingenwetgeving heeft het kabinet geconstateerd dat deze worden gezien in het kader van de voorbereidingen voor een herziening van de Vreemdelingenwetgeving.

Ten aanzien van de grensbewaking acht het kabinet het van belang om onderscheid te maken tussen de beleidsvarianten uit het heroverwegingsrapport, die louter tot doel hebben om de doelmatigheid van de controle te verhogen onder meer door taakverschuiving tussen Douane en Marechaussee en de beleidsvarianten, die leiden tot een verminderde intensiteit van de controle. Het kabinet is van mening dat thans enkele maatregelen zouden moeten worden doorgevoerd die ertoe strekken de doelmatigheid te vergroten. Met betrekking tot de varianten inzake de versoepeling resp. afschaffing van de personen- en reizigersbagagecontrole aan de oostgrens acht het kabinet het van belang dat de resultaten van dit heroverwegingsonderzoek betrokken worden bij het overleg dat tussen de Benelux, West-Duitsland en Frankrijk in communautair verband gevoerd wordt met het doel om op korte termijn te komen tot een vergaande vereenvoudiging van de grensformaliteiten aan de gemeenschappelijke grenzen.

2.2. Conclusies

In het licht van de onder 2.1 weergegeven overweging heeft het kabinet ten aanzien van het heroverwegingsrapport Uitvoering vreemdelingenwetgeving als volgt besloten:

a. De resultaten van het heroverwegingsonderzoek dienen betrokken te worden zowel bij de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie Vermindering en Vereenvoudiging van Overheidsregelingen («Commissie Geelhoed») met betrekking tot de herziening van de Vreemdelingenwetgeving als bij het reorganisatie-onderzoek binnen de Directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie. Met dit laatste is inmiddels begonnen.

In het bijzonder dient in het kader van de thans in voorbereiding zijnde nota aan de Tweede Kamer inzake de herziening van de Vreemdelingenwet aandacht besteed te worden aan de in het heroverwegingsrapport neergelegde beleidsvarianten inzake:

- een eenvoudiger normering van het vreemdelingenbeleid;
- de procesvertegenwoordiging van de Staat der Nederlanden in kort geding;
- een verheldering van de organisatie van de uitvoering op centraal en decentraal niveau;
- een eenvoudiger en doorzichtiger stelsel van rechtsbescherming.

Zo spoedig mogelijk zullen andere departementen bij de werkzaamheden worden betrokken, voor zover de voorstellen aspecten hebben die deze departementen regarderen.

b. De Interdepartementale Commissie Minderhedenbeleid wordt verzocht om vóór 1 december 1985 advies uit te brengen over de wijze waarop zoveel mogelijk gewaarborgd kan worden dat niet-legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen worden uitgesloten van maatschappelijke voorzieningen.⁶ De Minister van Binnenlandse Zaken zal een voorstel terzake vóór 1 januari 1986 aan de Ministerraad voorleggen, vergezeld van het advies van de Interdepartementale Commissie Minderhedenbeleid.

c. De Minister van Justitie zal het onderzoek naar de kosten en baten van automatisering van de informatievoorziening ten behoeve van de procedures op basis van de vreemdelingenwetgeving zoveel mogelijk bespoedigen.

⁶ Dit is inmiddels geschied.

d. Het kabinet stemt in met de in het heroverwegingsrapport beschreven maatregelen die gericht zijn op verhoging van de doelmatigheid van de grensbewaking en -controle. De Minister van Justitie zal in overleg met de Ministers van Financiën en van Defensie overgaan tot:

- beperking van de openstellingsuren op de kleine doorlaatposten;
- toepassing van een personele unie tussen controlerende ambtenaren bij de controle van grensoverschrijdend treinverkeer.

e. Het kabinet stemt in principe in met de in het heroverwegingsrapport neergelegde voorstellen ten aanzien van een doelmatiger betrokkenheid van de Koninklijke Marechaussee en de Douane bij de personen- en reizigersbagagecontrole aan de dubbelbemande landdoorlaatposten en de doorlaatposten in de zeehavens en bij Lobith.

De Ministers van Justitie, van Financiën en van Defensie zullen daartoe nader overleg plegen en de doorvoering van de noodzakelijke maatregelen, gericht op een overdracht van taken tussen de beide met de controle belaste diensten, voorbereiden. Hierbij zal als richtsnoer een te bereiken besparing van ca. 10 miljoen gulden structureel worden aangehouden.

60. GEDECONCENTREERDE RIJKSDIENSTEN

1. Samenvatting

1.1. *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 taakbeartiging. 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 functie vervulling nog relevant is (taakevaluatie)
- b. in hoeverre een gedeconcentreerde dienst voor de taak- en functie vervulling (nog) de meest geëigende bestuursvorm is (alternatieven voor deconcentratie)
- c. in hoeverre het functioneren van de dienst kan worden verbeterd (efficiency).

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. efficiency

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 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 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 diepgaande 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.

1.2 *Bevindingen*

1.2.1. *Bevindingen op grond van de analyse van de huidige situatie*

1.2.1.1. *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 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.

1.2.1.2. *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 (bij voorbeeld 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 beleidsterreinen waar een gedeconcentreerde rijksdienst ontbreekt, terwijl vergelijkbare onderdelen er wel één kennen, bij voorbeeld O en W, Wetenschapsbeleid; WVC, Cultuur; EZ, regionaal economische beleid; BiZa, onder meer Rijkspychologische dienst, minderhedenbeleid.

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 uitgekristaliseerd 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.

1.2.1.3. *Zelfstandigheid*

Een tweede invalshoek van de analyse is de mate van ambtelijke zelfstandigheid van diensten. Dit aspect vormt uit oogpunt van beheersmatige en politieke controle 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.

1.2.1.4. *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 «overbevoering» 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.

1.2.1.5. *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).

1.2.1.6. *Instellingsgrondslag*

Wanneer gekeken wordt naar de instellingsgrondslag van de diensten, valt op het nog onverwacht hoge aantal diensten dat bij wet is ingediend: 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.

1.2.1.7. *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 aanbiedermarkten 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.

1.2.1.8. *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.

1.3. *Voorstellen*

1.3.1. *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 zodanig 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 bepaalde punten interessante besparingsopties heeft opgeleverd. Vanwege de globaliteit van de gegevens en de hoge tijdsdruk waaronder gewerkt moest worden, heeft de werkgroep geen uitspraak kunnen doen over de realiseerbaarheid van de onderscheiden varianten. 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 departement. Een enkele keer werd over de variantuitwerking geen overeenstemming bereikt tussen secretariaat en het betrokken departement.

1.3.2. *Overzicht en 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 uitgewerkt 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 uitgezet die zijn te overwegen.

Op de derde plaats is in de tabel aangegeven of er bij de varianten 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%	
Just.	1. Acc. dienst	controle	+	*	-	-	-	*	-	*	*	
		adviseren	+	*	-	-	-	*	-	*	*	
	2. Rijkspolltie	handhaving	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		hulpverl. adviseren	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	3. Rijksp. te water	Handh. openb. orde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		wetshandh. hulpverl.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
4. Gevangeniswezen	Beheer Regiemvoer.	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
5. Reclasse-ringsraden	coördinatie kwal. bewaking adviseren	deze dienst wordt geprivatiseerd										
6. OM	Toezicht	-	-	-	-	-	-	-	v	v		
	Uitvoering	-	-	-	-	-	-	-	v	v		
BiZa	7. Brandw. inspec.	Uitdragen	+f	+	+f	+f	+f*	+f	+	+	+f	
		Terugkop-pelen	+f	+	+f	+f	+f*	+f	+	+	+f	
		Toetsen	+f	+	+f	+f	+f*	+f	+	+	+f	
8. Rijksgeneesk. dienst	Bedr. gez. zorg	+	*	-	+	-	+	*	*	*		
	Ander. zorg	+	*	-	+	-	+	*	*	*		
O & W	11. Onderwijs-inspec.	Toezicht Bezoek Stimuleren Adviseren	Variantuitwerking wordt belemmerd door onenigheid over de vraag of deze taken gescheiden kunnen worden behandeld									
Fin.	12a. Reg. di-recties	Bestuur	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
		Bel. voorber.	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
		Uitvoering	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
	12b. Inspec-venn. bel.	Opsporen	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
		Controle	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
	12c. Inspec-dir. bel.	Beschikking	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
		Heffing	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
	12d. Inspec-omzetb.	Voorlichting	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
		Administr.	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
	12e. Registr./succ.	De Belastingdienst zal in haar totaliteit nog worden onderzocht.										
	12f. Invoer/acc.	Heffing	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*
		Grens bew.	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*
		Overige	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*
12g. Ontvang-kantoor	Inning/Invord	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
	Betalingen	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
	Dwanginvord.	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
12h. R.A.D.	Boetenondz.	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
	Controle	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
	Onderz.	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
	Bijstand Just.	-	-	-	-	-	-	-	v	v	*	
13. Domeinen	Beheer Staats-eigendommen	-	+*	-	+*	-	+	+*	+	*		
	Beheer land-bouwgronden	-	+*	-	+*	-	+	+*	+	*		
Def.	14. Mil. Soc. dienst	Hulpverl. Bijstelling	In apart HO-onderz. opgenomen (Pers. zorg Defensie)									

Departement	Dienst	Zaken	Varianten	1	2	3	4	5	6	7	8	-20%
V&W	15. Indelingsraden	Med. keuring		+	+	—	—	—	+	+	+	+
		Psych. test		+	+	—	—	—	+	+	+	+
		Selectie		—	—	—	—	—	+	+	+	+
	26. RVI	Bemiddeling		+	+	+	+	+	+	+	+	+
		Control		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Keuringen		—	—	—	—	—	—	—	—	—
	27. RDW	Keuringen		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Control		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Info verzam.		—	—	—	—	—	—	—	—	—
	28. RWS	Openb. best		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Techn. operat		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Techn. Spec.		—	—	—	—	—	—	—	—	—
	29. Mar. Dis-tricten	Loodsdienst		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Vaarwegmark.		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Verkeersd.		—	—	—	—	—	—	—	—	—
VROM	20. CMM	Openb. orde		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Vrede/veiligh.		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Ondersteuning		—	—	—	—	—	—	—	—	—
	21. Kadaster	Registers		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Landinricht.		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Basiskaart		—	—	—	—	—	—	—	—	—
	22. Reg. Insp. MH	Centr. Handh. w.		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Advisering		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Begeleiding		—	—	—	—	—	—	—	—	—
	23. Inspect. R.O.	Bel. beïnvloed		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Adv./Info.dep.		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Coördinatie		—	—	—	—	—	—	—	—	—
	24. DVH	Toezicht		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Planing		—	—	—	—	—	—	—	—	—
		Rijkssteun		—	—	—	—	—	—	—	—	—
25. Rijksgeb. dienst	Handh. wet		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Onderzoek		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Ext. advis		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
26. RVI	Vergunn.		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
	Bemiddeling		+	+	+	+	+	+	+	+	+	
	Control		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
27. RDW	Keuringen		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Control		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Info verzam.		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
28. RWS	Openb. best		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Techn. operat		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Techn. Spec.		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
29. Mar. Dis-tricten	Loodsdienst		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Vaarwegmark.		—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	Verkeersd.		—	—	—	—	—	—	—	—	—	

Departement	Dienst	Taken	Varianten									
			1	2	3	4	5	6	7	8	-20%	
	30. Scheeps- vaartinsp. ¹	Veiligh. insp. Controle	-	-	-	-	-	-	-	+	+	f
		Belet. Uitvar. Onderzoek	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+
	31. Scheeps- metings- dienst ¹	Meten Brandmerken	-	-	-	-	-	+	+	+	*	+
	35a. KNMI (luchth.)	Meteor. Bew. Voorlichting	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+
	35b. KNMI (V1/Den H.)	Contin. waarn. Voorlichting Luchtwaarn.	-	-	-	-	-	-	-	-	+/*	+/*
E.Z.	36. HAD	Adviseren LPL Toetsingscie.	-	-	*?	+	+	+	+	*	*	
	37. Rijksnij- verh.dienst	Voorlicht. KMI Terugkopp.	+	+	+	+	+	*	*	+	+	
	38. IJkwezen	Beheer Dienstver. Keuringen Meetmidd. Keuring Toezicht Kwal. Bevord.	+f	+v	+f	+v	+f	+f	+f	+	+v	+
			Deze dienst wordt verzelfstandigd									
			+f	+v	+f	+v	+f	+f	+	+	+v	+
			+f	+v	+f	+v	+f	+f	+	+	+v	+
			+f	+v	+f	+v	+f	+f	+	+	+v	+
	39. R.G.D.	Adviseren Geg. Bewerk. Geol. Kaart Advies op Geol. Geb.	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+
	40. ECD	Toezicht Info EZ Info KvK/PBO Onderz.	-	-	+	+	*	+	+	+	+	+
			-	-	+	+	*	+	+	+	+	+
			-	-	+	+	*	+	+	+	+	+
L & V	41. Planten- Ziektkundige dienst	Inspectie t.b.v. export Toezicht bestrijdings- midd. (veld- proeven)	-	+v	+	+	+	+	+	+	+	+
	42. Rijksdienst v.d. keuring van vee en vlees	Keuring levend vee Certificering vlees(waren) Controle koel vervoer Afvoer ter destructie Keuring in fabrieken Erkenningen	-	-	-	-	-	-	-	+v	-	-
			-	-	-	-	-	-	-	+v	-	-
			-	-	-	-	-	-	-	+v	-	-
			-	-	-	-	-	-	-	+v	-	-
	43. Inspectie landbouw onderwijs.	Toezicht Informatie beleid-veld	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	44. Landin- richtingsdienst	Stimuleren Coördineren Werken begeleiden evaluatie Specialistisch adviseren Waterbeheer	-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	+
			-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	+
			-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	+
			-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	+
			-	-	+v	-	+v	-	+	+	+	+

	1	2	3	4	5	6	7	8	-20%
45. Staatsbos- uitvoeren wet- beheer	-	+v	+v	+v	-	-	+	+	+
46. Consultant- advies. dept. reinen	-	-	+v	+v	-	-	+	+	+
47. Dir. Beheer Aankoop, Landbouw- beheer	-	+	+	+	+	+	+	+	+
48. Natuur- Milieu & Advies	-	-	+v	-	-	-	+	+	+
49. Alg. Insp. Toezicht Fauna beheer	-	-	-	+	+	+	+*	+*	+
50. Alker- bouw/Tuinb. Voorlichting	-	-	-	-	-	-	+	+*	+
51. Veeteelt & Zuivel Advies oplossing/ bedr. struc- tuur	-	-	-	-	-	-	+	+*	+*
52. Dir. Visser. Voorlichting Info over beleid	-	-	-	-	-	-	-	-	-
53. Loontech. Toezicht/ Opporting Dienst	-	-	-	-	-	-	+	+	+
54. Arbeids- Inspectie Toezicht Signalering Uitvoering Advieseren dep.	-	-	-	-	-	-	*	*	*
55. Stoom- wezen Wet-regelgev. Keuringen Toezicht	-	*	-	*	*	-	*	*	*
56. Rijkscons. Soc. Zekerheid Beleidsoverdr. & ext. coörd. Toetsing Oog & Oor	-	-	-	-	-	-	+	+*	+
57. Arbeids- voorzien. G.a.b.'s Distr. bureaus	-	-	-	-	-	-	+	+	+
Variantutwerking zal of afspraak nog ter hand worden genomen									
53. Loontech. Toezicht/ Opporting Dienst	-	-	-	-	-	-	+	+	+
54. Arbeids- Inspectie Toezicht Signalering Uitvoering Advieseren dep.	-	-	-	-	-	-	*	*	*
55. Stoom- wezen Wet-regelgev. Keuringen Toezicht	-	*	-	*	*	-	*	*	*
56. Rijkscons. Soc. Zekerheid Beleidsoverdr. & ext. coörd. Toetsing Oog & Oor	-	-	-	-	-	-	+	+*	+
57. Arbeids- voorzien. G.a.b.'s Distr. bureaus	-	-	-	-	-	-	+	+	+

Departement	Dienst	Zaken	Varianten									
			1	2	3	4	5	6	7	8	-20%	
WVC	58. Rijksarchieven	Archiefbeheer	—	—	+	—	*	+	+	+	+	
		Toezicht	—	—	+	—	*	+	+	+	+	
		Acquisitie	—	—	+	—	*	+	+	+	+	
	59. Rijksinspec. openb. biblioth.	Toezicht	Deze dienst is inmiddels opgeheven									
		Advies stimuleren										
	60. Bureaus land. cont.	Beleidsuitv. Signalering oog & oor	*?	—	*?	—	+	+	*	+v	*	
			*?	—	*?	—	+	+	*	+v	*	
	61. Geneesk. Inspectie	Toezicht op staat v. de Volksgezondh.	—	—	—	—	+	—	*	+	+	
	62. Insp. Geestel. Volksgez.h.	Toezicht op wetsnaleving handhaving	—	—	—	—	+	—	*	+	+	
	63. Insp. Geneesmidd.	Ext. advisering	—	—	—	—	+	—	*	+	+	
	64. Insp. Levensmidd. en keur v. waren		—	—	—	—	+	—	*	+	+	
	65. Veterinaire Inspectie	Overig t.w. toezicht op opleidingen registratie	—	—	—	—	+	—	*	+	+	
	66. Insp. drank-wetgeving	beroeps-beoefenaren uitvoering tuchtrecht	+	—	—	—	+	—	*	+	+	

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

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

Verklarende tekens

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

1.4. Conclusies en aanbevelingen

1.4.1. 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)

1.4.2. *Specifieke aandachtspunten*

1.4.2.1. *Inleiding*

Het werkboek bij het project heroverweging gedeconcentreerde rijksdiensten is een nuttig analyse-instrument 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.

1.4.2.2. *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 technische 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 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.

1.4.2.3. *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 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.

1.4.2.4. *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 overlegreclaties, 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.

1.4.2.5. *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.

1.4.2.6. *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.

1.4.2.7. *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 doorkruisende rayon-indeling kiezen.

2.7.4. Samenwerking en taakafbakening met andere gedeconcentreerde rijksdiensten leidt niet alleen tot grotere interne effectiviteit en efficiëntie, 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.

2. Politieke beoordeling

2.1. *Overwegingen*

Het kabinet heeft ter zake van het rapport van de werkgroep Gedeconcentreerde Rijksdiensten het volgende overwogen.

Het kabinet acht het rapport «Gedeconcentreerde Rijksdiensten» een waardevolle studie die de problematiek rond een groot aantal overheidsdiensten vanuit uiteenlopende invalshoeken belicht. De resultaten die thans voorliggen bieden naar het oordeel van het kabinet belangrijke aanknopingspunten voor verdere voortgang van de zogenaamde «grote operaties».

Ook bieden die resultaten perspectieven voor de beoogde afslanking van het overheidsapparaat. Voorts heeft het rapport een goed beeld opgeleverd

van de meest typerende kenmerken van de organisatievorm «gedeconcentreerde rijksdienst» en van de zeer verbreide en uiteenlopende toepassing van deze organisatie-vorm binnen de rijksoverheid. Hoewel uit dit beeld naar voren komt dat er grote overeenkomsten bestaan tussen de gedecentreerde rijksdiensten en andere onderdelen van de rijksoverheid geven de perifere huisvesting en de doelbewuste lokatie van de rijksdiensten dicht bij de «klanten» toch aanleiding tot bijzondere aandacht.

Het kabinet heeft geconstateerd dat de werkgroep een aantal conclusies en aanbevelingen heeft geformuleerd voor het ten aanzien van gedecentreerde rijksdiensten te voeren beleid. Het kabinet deelt de conclusies van de werkgroep en neemt haar aanbevelingen over. Het Kabinet zal deze dan ook betrekken bij de voorbereiding van toekomstig beleid ten aanzien van afzonderlijke gedecentreerde rijksdiensten.

Voorts is uit het rapport voldoende duidelijk gebleken dat het beleid ten aanzien van gedecentreerde rijksdiensten zoveel samenhang vertoont met het beleid ten aanzien van de rijksdienst in het algemeen, dat er behoefte bestaat aan het behandelen van vraagstukken ten aanzien van gedecentreerde rijksdiensten in een breder kader dan het betrokken departement.

Een recent voorbeeld is de procedure die is gevolgd bij de reorganisatie van Rijkswaterstaat, ter voorbereiding van de besluitvorming in de Raad voor de Rijksdienst. Mede aan de hand van de hiermee opgedane ervaringen zal de Minister van Binnenlandse Zaken zich beraden over adequate besluitvormingsprocedures in geval van belangrijke wijzigingen in taken en vormgeving van gedecentreerde rijksdiensten.

De werkgroep heeft daarnaast een aantal bestuurlijk-organisatorische beleidsvarianten per afzonderlijke dienst gezien. Met betrekking tot deze beleidsvarianten heeft het kabinet geconstateerd dat de ontwikkeling en uitwerking daarvan in veel gevallen nog niet zover zijn gevorderd dat nu al uitvoeringsbesluiten kunnen worden genomen. Voor een deel vindt dit zijn oorzaak in de door de werkgroep gevolgde procedure. Tegen deze achtergrond is het kabinet van mening dat de besluitvorming ten aanzien van vervolgwerkzaamheden op het terrein van afzonderlijke diensten thans in hoofdzaak een procedureel karakter dient te hebben. De vervolgwerkzaamheden dienen te zijn gericht op de voorbereiding van voorstellen aan het kabinet. Van belang wordt hierbij geacht dat de mogelijkheden tot sanering niet te beperkt worden opgevat.

Het kabinet stelt zich voorts op het standpunt dat de vervolgwerkzaamheden moeten worden verricht binnen de bestaande institutionele kaders en dat deze niet het karakter dienen te krijgen van een nieuwe «grote operatie». Het zou in het bijzonder ongewenst zijn wanneer de vervolgwerkzaamheden ten aanzien van het rapport «Gedecentreerde Rijksdiensten» een zodanig karakter zouden krijgen dat de voortschrijdende beleidsontwikkeling ten aanzien van bij voorbeeld decentralisatie of privatisering tijdelijk onderbroken zou moeten worden voor zover daarbij het terrein van een gedecentreerde rijksdienst betreden wordt. Het kabinet is dan ook van mening dat de verdere uitwerking van de beleidsvarianten alsmede de voorbereiding van de besluitvorming daarover zo spoedig mogelijk dienen te worden opgedragen aan de bestaande, daartoe bevoegde organen en instanties.

Overigens heeft het kabinet geconstateerd dat er bij verschillende departementen behoefte bestaat aan een politiek oordeel van het kabinet over de hoofdrichting van het ten aanzien van afzonderlijke diensten te voeren beleid, tot uiting komend in beslissingen tot uitvoering van beleidsvarianten dan wel tot het uitwerken van nog in onvoldoende mate concreet uitgewerkte beleidsvarianten. Naar de mening van het kabinet kan aan deze behoefte tegemoet worden gekomen door de afzonderlijke Ministers binnen drie maanden aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën kenbaar te laten maken:

a. welke beleidsvarianten ten aanzien van onder hun departement ressorterende diensten, die in het rapport zijn aangemerkt als «voldoende uitgewerkt», naar hun oordeel zouden moeten worden uitgevoerd;

b. welke beleidsvarianten ten aanzien van onder hun departement ressorterende diensten die in het rapport zijn aangemerkt als nog niet voldoende uitgewerkt, naar hun oordeel alsnog zouden moeten worden uitgewerkt.

De Ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën kunnen vervolgens binnen twee maanden daarna op basis van de onder a en b bedoelde reacties, concrete voorstellen doen tot vervolgwerkzaamheden. Deze dienen dan plaats te vinden binnen de bestaande institutionele kaders en kunnen zowel bestaan in de voorbereiding van besluitvorming als in de nadere uitwerking van specifieke beleidsvarianten. Deze bewindslieden moeten ook voorstellen kunnen doen die afwijken van de ingediende reacties. Het Kabinet is van mening dat het mogelijk moet zijn dat ook in die gevallen waarin eerst opdracht wordt gegeven tot nadere uitwerking van beleidsvarianten, voorstellen tot uitvoering van die varianten uiterlijk op 1 maart 1986 aan het Kabinet kunnen worden voorgelegd.

Ten slotte heeft het Kabinet geconstateerd dat drie diensten die nog geen uitwerking aan de beleidsvarianten hebben gegeven dit in het kader van lopende reorganisatie-activiteiten alsnog zullen doen.

2.2. Conclusies

In het licht van de onder 2.1 weergegeven overwegingen heeft het Kabinet ten aanzien van het heroverwegingsrapport Gedeconcentreerde Rijksdiensten als volgt besloten:

a. Het is noodzakelijk dat de algemene conclusies en aanbevelingen van de heroverwegingswerkgroep mede worden betrokken bij de voorbereiding van toekomstige besluitvorming over afzonderlijke gedeconcentreerde rijksdiensten. Dit oordeel wordt binnenkort ter kennis gebracht van de voorzitters c.q. projectleiders van de zogenaamde «grote operaties», van de voorzitter van de Adviescommissie voor de Rijksdienst en van de ambtelijke hoofden van alle gedeconcentreerde Rijksdiensten;

b. De Minister van Binnenlandse Zaken zal zich beraden over een interdepartementale procedure bij belangrijke ontwikkelingen in taken en bestuurlijk-organisatorische vormgeving van bestaande en nieuwe gedeconcentreerde rijksdiensten. In dit verband met provincies en gemeenten, waar het zg. intermediaire diensten betreft.

c. De Ministers zullen vóór 1 oktober 1985 aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën hun beleidsvoornemens kenbaar maken met betrekking tot de onder hun departement ressorterende gedeconcentreerde rijksdiensten. Daarbij zullen zij met name aandacht geven aan de beleidsvarianten die in het heroverwegingsrapport zijn aangemerkt als «voldoende uitgewerkt» voor besluitvorming, alsmede aan de varianten die huns inziens nog nader dienen te worden uitgewerkt. Tevens zal aandacht worden besteed aan de problematiek van eventuele benodigde wetswijzigingen en aan de intermediaire taken van rijksdiensten ten aanzien van lagere overheden⁷.

De Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën brengen de reacties vóór 1 december 1985 ter kennis van het Kabinet. Ieder van hen kan overleg entameren met de betrokken bewindspersoon indien hij een afwijkend oordeel heeft. Indien dit overleg niet tot overeenstemming leidt, kan zowel de Minister van Binnenlandse Zaken als de Minister van Financiën zijn afwijkend oordeel schriftelijk vastleggen en ter kennis brengen van het Kabinet.

In de gevallen waarin eerst opdracht wordt gegeven tot nadere uitwerking van beleidsvarianten dienen voorstellen tot uitvoering van die varianten uiterlijk op 1 maart 1986 aan het Kabinet te worden voorgelegd.

d. Drie diensten, te weten de Rijksgebouwendienst, de Arbeidsinspectie en de Dienst voor het Stoomwezen, zullen de in het rapport vermelde, hen regarderende beleidsvarianten uitwerken en de uitkomsten daarvan vóór 1 september 1985⁸ bij de Ambtelijke Commissie Heroverweging indienen.

⁷ Aan dit besluit wordt op dit moment uitvoering gegeven.

⁸ Aan dit besluit wordt op dit moment uitvoering gegeven.

61. PARTIËLE LEERPlicht EN HET DAARBIJ BEHORENDE VOORZIENINGNIVEAU.

1. Samenvatting

1.1. Taakopdracht en onderzoeksopzet

Voor 16-jarigen bestaat, in aansluiting op 10 jaar volledig dagonderwijs, gedurende een jaar een tweedaagse leerplicht. Om hieraan te voldoen kan o.a. onderwijs worden gevolgd in vormingscentra en scholen voor beroepsbegeleidend onderwijs (leerlingwezen). Uit de taakopdracht blijkt, dat de onderhavige heroverwegingsoperatie – met inachtneming van het intentionele criterium van handhaving en/of verbetering van de arbeidsmarktpositie van de jongeren – feitelijk steunt op drie grondgedachten die tot besparingen zouden kunnen leiden. Deze laten zich in vraagvorm als volgt formuleren:

1. is de partiële leerplicht als instrument überhaupt nog wel nodig nu het kort-m.b.o. zo fors is uitgebreid?

2. bestaan er onnodige doublures dan wel overlappingsen in het voorzieningenaanbod?

3. en/of is van dit voorzieningenaanbod, in het bijzonder het vormingswerk, feitelijk niet:

a. een slecht functionerende onderwijsvoorziening, mede gezien het onduikings- c.q. verzuimpercentage?

b. inadequaaf vanwege het ontbreken van beroepsopleidingsmogelijkheden?

c. en – ter voldoening van de partiële leerplicht – overbodig vanwege het bestaan van het kort-m.b.o.?

De werkgroep heeft in haar onderzoek het gehele beleidsterrein onderwijs en vorming werkende jongeren in de beschouwing betrokken en daarbij met name aandacht besteed aan de vraag of handhaving van de partiële leerplicht nog zinvol is. De kritiek op het vormingswerk door onder andere de Algemene Rekenkamer heeft de bijzondere aandacht van de werkgroep gekregen. De werkgroep heeft op basis van haar bevindingen een aantal beleidsvarianten geformuleerd dat in kwalitatieve zin is getoetst aan het intentionele criterium van de arbeidsmarktpositie van de desbetreffende groep jongeren.

Alle beleidsvarianten dienden te resulteren in besparingen ten opzichte van de raming van het uitgavenniveau 1988, zoals voorzien in de meerjarenramingen van de Miljoenennota 1984 (het ijkpunt), waaronder tenminste één beleidsvariant die leidt tot een 20% besparing t.o.v. het «ijkpunt».

Meerjarenramingen voor de uitvoering van de partiële leerplicht bestaan echter niet, er zijn nl. geen onderwijsvoorzieningen voor uitsluitend partieel leerplichtigen.

De werkgroep heeft derhalve getracht zelf een standpunt te bepalen. Binnen de werkgroep bestaan twee zienswijzen. De eerste zienswijze is dat voor de bepaling van het ijkpunt alle ten laste van de rijksbegroting komende kosten t.b.v. partieel leerplichtigen worden genomen (*breed ijkpunt*). De tweede zienswijze is dat slechts mag worden uitgegaan van het aantal partieel leerplichtigen dat als direct gevolg van de leerplichtmaatregel onderwijs volgt (*smal ijkpunt*).

1.2. Bevindingen

1. De doelstelling van de partiële leerplicht, te weten het opheffen van (onderwijs)achterstanden bij jongeren, is anno 1984 nog steeds actueel.

2. Partiële leerplicht als instrument om 16- en 17-jarigen te verplichten tot een voorbereiding op deelname aan het maatschappelijk leven kent een afnemende effectiviteit met betrekking tot de oorspronkelijke doelgroepen. Het ontbreken van sancties op verzuim, de wens van veel jongeren om hun schoolloopbaan te beëindigen en uitsluitend te werken en ook de toename in de categorie randgroepjongeren zijn hier mede de oorzaak van.

3. De maatschappelijke vraag naar jongeren met een beroepsgerichte opleiding is in termen van voor jongeren beschikbare arbeidsplaatsen de laatste jaren sterk gedaald. De sociaal-economische ontwikkeling heeft de conjunctuurgevoeligheid van het leerlingwezen onderstreept hetgeen tot uiting komt in de daling van het aantal beschikbare arbeidsplaatsen.

4. De werkgroep heeft ten behoeve van de vraag naar de maatschappelijke aanvaarding van de partiële leerplicht een onderscheid aangebracht in ontduiking en in verzuim. Ontduiking houdt in het niet voldoen aan de wettelijke verplichting tot inschrijving bij een door de minister van onderwijs en wetenschappen goedgekeurde instelling.

Verzuim betekent het niet deelnemen door de partieel leerplichtige aan het programma van de instelling waar men is ingeschreven.

Met betrekking tot ontduiking komt de werkgroep tot tegengestelde conclusies t.o.v. de Algemene Rekenkamer in haar verslag van 1981 (zie tabel 10 en bijlage II van het rapport). Met betrekking tot verzuim wordt geconstateerd dat geen betrouwbare landelijke cijfers voorhanden zijn. Als reden hiervoor is een gebrekkig functionerende controle op de naleving te noemen.

5. Vormingswerk en b.b.o. leveren beide een bijdrage aan de voorbereiding op deelneming aan het maatschappelijk leven. Het los van elkaar voortbestaan van beide onderwijsvoorzieningen kan tot overlap van onderwijsaanbod leiden.

Het *uitsluitend* volgen van vormingswerk vergroot de kansen van een partieel leerplichtige op de arbeidsmarkt niet. Dit is wel het geval bij een samengaan van vormingswerk en het b.b.o. zoals voorzien in het deeltijd kort-m.b.o.

Deze integratie is inmiddels zover gevorderd, dat er nog slechts 10 vormingsinstituten bestaan, die nog geen samenwerkingsrelatie met het beroepsbegeleidend onderwijs hebben opgebouwd.

6. De partiële leerplicht heeft een positieve invloed gehad op het streven om de 16- en 17-jarigen middels deelneming aan onderwijs beter voor te bereiden op maatschappelijk functioneren. De partiële leerplicht heeft zowel mede gezorgd voor een verhoging van deelname-cijfers aan vormen van volledig dagonderwijs alsmede voor het verkleinen van de categorie 16-jarigen die geen onderwijs volgen.

De partiële leerplicht is aanvaard, zij het dat de partiële leerplicht belemmeringen kan opwerpen bij het vinden en verkrijgen van een leer-/arbeids-overeenkomst. Er resteert een laatste harde kern (b.v. Randgroepjongeren), die alleen met aanvullend instrumentarium kan worden bereikt. De conclusie ligt dan voor de hand dat de partiële leerplicht een afnemende effectiviteit bezit t.a.v. deze laatste categorie, hetgeen tot uiting komt in ontduiking en verzuim.

7. Bezien naar de effectiviteit van het voorzieningenaanbod met betrekking tot de partieel leerplichtigen wordt geconcludeerd dat het aanbod nog niet voldoende is afgestemd op de eisen en wensen van de schoolafwijzende leerlingen. Binnen het parttime onderwijs wordt steeds meer de behoefte gevoeld om speciaal ook deze groep «onderwijs afwijzende» jongeren een aanbod te geven. Het beleidsmatige antwoord op deze behoefte is vervat in de onlangs uitgebrachte notitie Randgroepjongeren.

1.3. Voorstellen

1.3.1. Beleidsvarianten

De varianten 1 tot en met 3 impliceren een wijziging van de partiële leerplicht en de varianten 4 tot en met 6 impliceren een handhaving van de partiële leerplicht.

1. *Algehele afschaffing van de partiële leerplicht*

De plicht tot het volgen van (parttime) onderwijs komt te vervallen, doch de leerling is vrij daar al of niet voor kortere of langere duur aan deel te nemen.

Besparingsopbrengst: 20,8 miljoen.

2. *Gedeeltelijke afschaffing/terugbrengen van de partiële leerplicht tot 1 dag*

Deze variant impliceert dat de leerplicht wordt teruggebracht tot 10 jaar volledige en 1 jaar partiële leerplicht voor 1 dag. Dit betekent dat 11e jaars minimaal verplicht blijven 1 dag onderwijs te volgen. De jongere is vrij gedurende meer dagen onderwijs te volgen.

Besparingsopbrengst: 13,4 miljoen.

3. *Voldoen aan de partiële leerplicht d.m.v. een leer-/arbeidsovereenkomst*

Deze ontheffing geldt indien de leer/arbeidsovereenkomst voor ten minste 12 maanden geldt.

Besparingsopbrengst: 13,6 miljoen.

4. *Omzetten 2 dagen vormingswerk in 2 dagen beroepsbegeleidend onderwijs*

Het vormingswerkenaanbod voor partieel leerplichtigen wordt als apart zelfstandig aanbodcircuit geschrapd uit het totale onderwijsaanbod en voorzieningenpatroon.

Besparingsopbrengst: 1,6 miljoen.

5. *Omzetten 2 dagen vormingswerk in 1 dag vormingswerk plus 1 dag b.b.o.*

Deelnemers aan vormingsinstituten voorzover zij 2 dagen vormingswerk volgen zijn verplicht om daarvan tenminste 1 dag b.b.o. te volgen.

Besparingsopbrengst: 0,8 miljoen.

6. *Het omzetten van 2 dagenprogramma's in 1 dagprogramma's*

Besparingsopbrengst: 21,6 miljoen.

1.3.2. *Beleidsaanbeveling: uitbreiding liberalisering van het aanwijzings-c.q. erkenningenbeleid*

De werkgroep beveelt aan een nader onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid partieel leerplichtigen hun partiële leerplicht ook te laten voldoen aan niet-gesubsidieerde particuliere onderwijsinstellingen waaraan de deelnemer een beroepskwalificatie kan verwerven. Deze instelling wordt dan als zodanig erkend.

Het voordeel is dat aan de wens van de partieel leerplichtigen om een opleiding/cursus naar eigen keuze te volgen waaraan een beroepskwalificatie is verbonden wordt tegemoet gekomen. Een nadeel kan zijn dat er geen controle bestaat op kwaliteit en inhoud van de opleiding.

De werkgroep geeft ten behoeve van een mogelijk vervolgonderzoek een aantal randvoorwaarden aan inzake de eventuele financiële drempels voor de deelnemers, de kwaliteit en omvang van het aanbod.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

De werkgroep constateert in haar rapport dat de partiële leerplicht een positieve invloed heeft gehad op het streven om 16- en 17-jarigen door middel van deelneming aan het onderwijs beter voor te bereiden op het maatschappelijk functioneren.

De partiële leerplicht heeft – mede onder invloed van afgenomen werkgelegenheidsperspectieven voor jongeren – een belangrijke rol gespeeld bij de stijging van de deelneming aan het volledig dagonderwijs. Daaraan neemt thans 92% van de populatie van 16- en 17-jarigen deel. Geconcludeerd wordt dat de partiële leerplicht maatschappelijk aanvaard is, zij het dat een afnemende effectiviteit te constateren valt met betrekking tot de resterende doelgroep. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van sancties op verzuim, de wens van veel van deze jongeren om hun schoolloopbaan te beëindigen en uitsluitend te werken en door de toeneming van de categorie van randgroepjongeren.

De Ministeriële Commissie heeft met belangstelling kennis genomen van deze bevindingen van de werkgroep. Zij is van oordeel dat de toetsing van het instrument van de partiële leerplicht moet plaatsvinden in het kader van het streven van het kabinet om door middel van onderwijs- en vormingsaanbod

- jongeren voor te bereiden op de deelneming aan het maatschappelijk leven en
- te voldoen aan de vraag van jongeren naar beroepsopleidingen, die hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten.

In dit licht concludeert de Ministeriële Commissie – op grond van constatering van de werkgroep – dat op dit moment de partiële leerplicht belemmeringen opwerpt bij het vinden en verkrijgen van een leerovereenkomst. Zij kiest daarom voor de besparingsvariant, waarbij 16- en 17-jarigen die een leerovereenkomst hebben, ontheffing krijgen van de leerplicht.

Deze variant maakt een flexibele inzet van de jongeren in de arbeidsorganisatie mogelijk en biedt tevens mogelijkheden om aan te sluiten bij ontwikkelingen van arbeidstijdverkorting in de bedrijven. Deze variant leidt tot een besparing van 13,6 miljoen op jaarbasis. De Ministeriële Commissie stelt voor om de Minister van Onderwijs en Wetenschappen te verzoeken voor implementatie van deze variant zorg te dragen.

Ten aanzien van de inhoud en opzet van het voorzieningenaanbod voor partieel leerplichtigen heeft de werkgroep een drietal bezuinigingsvarianten ontwikkeld, die zij kenschetst als «theoretische mogelijkheden». De Ministeriële Commissie ondersteunt de werkgroep in haar opvatting dat geen goed onderbouwde beleids- en besparingsvarianten mogelijk zijn wanneer het beleid met betrekking tot de uitbreiding van het Kort Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) en het leerlingwezen en de beleidsvoornemens met betrekking tot de zogenaamde randgroepjongeren buiten beschouwing blijven. Zij acht het gewenst dat het beleid inzake inhoud en opzet van het onderwijsaanbod voor partieel leerplichtigen alsnog gezien wordt in de brede context van het beleid met betrekking tot het beroepsonderwijs aan 16–18-jarigen. Hieronder wordt verstaan het Kort Middelbaar Beroepsonderwijs (volle tijd én deeltijd), het vormingswerk, het onderwijs in het kader van het leerlingwezen alsook het beroepsonderwijs krachtens de Wet op het Voortgezet Onderwijs, voor zover het de bovenbouw van het Lager Beroepsonderwijs en het Middelbaar Beroepsonderwijs betreft.

Een onderzoek naar de mogelijkheden van afstemming van het huidige, veelvormige voorzieningenaanbod als vervolg op de heroverweging partiële leerplicht sluit aan bij de beleidsvoorbereiding die op het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen in gang gezet is met het oog op een mogelijke, toekomstige invulling van de tweede fase van het voortgezet

onderwijs, waar het het beroepsonderwijs betreft. Een dergelijk onderzoek zal naar de mening van de Ministeriële Commissie uiterlijk in het voorjaar 1986 moeten zijn afgerond, opdat de uitkomsten van het onderzoek uit kunnen maken van de beraadslagingen in het kader van de kabinetsformatie, die dat jaar plaats zal hebben.

Naast het gesubsidieerde onderwijsaanbod bestaat er een breed scala aan niet gesubsidieerde particuliere onderwijsinstellingen. De werkgroep beveelt aan onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid partieel leerplichtigen hun leerplicht ook te laten voldoen aan deze instellingen.

De Ministeriële Commissie acht het gewenst dat de particuliere onderwijsinstellingen meer bij het onderwijs aan partieel leerplichtigen betrokken worden dan thans het geval is.

Zij is zich er evenwel van bewust dat geen overdreven verwachtingen gewekt mogen worden over de opbrengst (in budgettaire zin) van een eventuele verruiming van het aanwijzings- en erkenningenbeleid. De doelgroep waarop het beleid met betrekking tot de partiële leerplicht zich richt is immers klein en weinig tot schoolgaan geneigd. Het valt te betwijfelen of deze groep belangstelling heeft voor het onderwijsaanbod van particuliere instellingen. De positieve invloed die van een verruiming van het aanwijzings- en erkenningenbeleid uit kan gaan op de particuliere creativiteit en bedrijvigheid en het rendement van het reguliere onderwijs heeft de Ministeriële Commissie echter doen besluiten de aanbeveling van de werkgroep om nader onderzoek te verrichten toch over te nemen.

2.2. *Conclusies*

Op grond van bovenstaande overwegingen stelt de Ministeriële Commissie het volgende voor:

- te besluiten tot de ontheffingsregeling voor leerlingen met een leer/arbeidsovereenkomst en de Minister van Onderwijs en Wetenschappen te vragen hiervoor in overleg met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners een uitvoeringsplan op te stellen met als gewenste datum van invoering 1 augustus 1987. In dit plan ware tevens aandacht te schenken aan mogelijkheden om met name partieel leerplichtigen hun leerplicht te laten vervullen binnen het particuliere onderwijs;

- de Minister van Onderwijs en Wetenschappen te vragen begin 1986 nader te rapporteren over de onderbouwing die nodig is om een oordeel te kunnen geven over de inhoud en opzet van het aanbod voor partieel leerplichtigen. Dit zal kunnen gebeuren in het kader van de beleidsvoorbereiding voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs, waar het het beroepsonderwijs betreft.

62. RIJKSAANKOOPBELEID

1. Samenvatting

1.1. *Taakopdracht en onderzoeksopzet*

De eerste taak van de werkgroep bestond uit het opstellen van een inventarisatie van de verschillende goederen en diensten die door de overheid worden aangeschaft. Vervolgens diende gezocht te worden naar mogelijkheden tot besparingen op de collectieve uitgaven, vooral door een verhoging van de doelmatigheid van het verwervingsproces.

1.2. *Onderzoeksopzet*

De aanschaffingen van de overheid zijn zowel qua aard als omvang zeer rijk geschakeerd. Er is niet sprake van één of enkele aanschafpunten, maar van duizenden posities in de overheidsorganisatie waar men zich bezighoudt met aankopen. Voor een groot aantal goederen kent de rijksoverheid centrale inkooporganisaties met specifieke deskundigheid op de betreffende gebieden.

Wegens de enorme diversiteit binnen het veld van overheidsaanschaffingen kon het verwervingsproces van slechts een beperkt deel van de goederen meer in detail worden onderzocht op mogelijke besparingen. Dit betrof de aanschaf van informatica-hulpmiddelen, papier, voeding, en gebruiksgoederen en apparatuur voor laboratoria door de rijksoverheid en de aanschaffingen van goederen en diensten door de rijksscholen voor voortgezet onderwijs. De besparingsmogelijkheden liepen uiteen van vrijwel nihil tot meer dan 10%.

De hieronder vermelde conclusies en aanbevelingen betreffen de hoofdlijnen van het overheidsaanschaffingsbeleid, voor de meer specifieke aanbevelingen met betrekking tot de onderzoeken op bovengenoemde gebieden wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het eindrapport.

1.2. *Bevindingen*

Teneinde de doelmatigheid van de aanschaffingen van de overheid te verbeteren en te kunnen beoordelen, dient allereerst een betrouwbaar en voldoende gedetailleerd inzicht te worden verworven in de verschillende transactiestromen. Met name door het gemis hiervan is het voor de werkgroep moeilijk geweest om conclusies te trekken.

Een centraal overzicht van de overheidsaanschaffingen is niet alleen noodzakelijk om vorm te geven aan een belangrijke besparingsmogelijkheid, namelijk door vraagaggregatie, maar ook om centraal een aanschaffingsbeleid te voeren, zodat het Rijk waar nodig en wenselijk is, als een eenheid naar de leveranciersmarkt toe kan optreden. Standaardisatie om te komen tot vraagaggregatie kan een belangrijk resultaat van dit beleid zijn.

De inbreng van een bemiddelende instantie moet zich beperken tot die terreinen waarop zij een toegevoegde waarde heeft. Opvallend is dat bijna alle mogelijkheden om te komen tot besparingen bestaan uit een betere benutting van de bundeling van de vraag, zowel naar produkt als leverancier. De mogelijkheden worden globaal geraamd op f 120 mln. Om de voordelen die aggregatie van de vraag voor de Rijksoverheid biedt te vergroten, is het van belang dat de centrale bemiddelende instanties beschikken over voldoende informatie in een zo vroeg mogelijk stadium. Zij zijn dan in staat een betere kwaliteits/prijs verhouding te bieden dan thans het geval is. Aangenomen mag worden dat deze voordelen zodanig overtuigend voor de afnemers zijn, dat zodra de informatievoorziening verbeterd is, voor een groot deel van de aanschaffingen ontheffing van de huidige verplichte inschakeling door deze organen verleend kan worden.

Jaarlijks zal in het najaar overleg plaatsvinden over de bestedingsplannen van de ministeries en rijksdiensten met de bemiddelende instanties over de vraag welke goederen via deze instanties zullen worden ingekocht en op welke wijze. Voorts zullen gegevens over aanschaffingen op een centraal punt worden verzameld.

Ter bewaking van de doelmatigheid van het gehele verwervingsproces wordt het noodzakelijk geacht de diensten regelmatig te beoordelen op dit punt. Naast herijking van de interne procedures bij de ministeries, wordt hierbij een belangrijke rol toegedacht aan de Centrale Accountantsdienst.

Verder kan worden opgemerkt dat het Rijk kan meeprofiteren van de (niet onaanzienlijke) voordelen van schaalvergroting, welke optreden doordat sommige bemiddelende instanties ook bemiddelen voor vrijwillige afnemers.

1.3. *Voorstellen*

1.3.1. *Vraagaggregatie*

Teneinde de voordelen van vraagaggregatie optimaal te benutten doet de werkgroep de volgende aanbevelingen.

a. Planmatig dienen in het najaar voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar jaarlijks tussen ministeries en bemiddelende instanties (indicatieve) afspraken te worden gemaakt voor welke goederen en in welke hoeveelheden centraal (afroep)contracten zullen worden afgesloten, op grond van een inventarisatie van de goederen (zoals bedoeld in paragraaf 8.3) die naar verwachting zullen worden aangekocht in dat jaar.

b. Van de verplichting om gebruik te maken van een bemiddelend orgaan zal in het algemeen ontheffing kunnen worden verleend, indien en voorzover gestalte hebben gekregen de jaarafspraken genoemd onder a. en een systeem van informatievoorziening operationeel is, zodat terugkoppeling kan plaatsvinden. Voor bepaalde goederen zal de verplichting kunnen blijven bestaan.

c. De bestaande mogelijkheid dat de bemiddelende instantie voor eigen risico inkoopt, dient op verantwoorde wijze te worden uitgebreid.

d. De ministeries en de Centrale Accountantsdienst zullen hun aandacht meer richten op de beoordeling van de doelmatigheid van het totale verwervingsproces.

e. De bemiddelende instanties dienen een actief promotie- en voorlichtingsbeleid te ontwikkelen naar de afnemers.

1.3.2. *Kwaliteit*

Zowel een zo hoog mogelijke kwaliteit van de inkoopfuncties als van de aan te kopen goederen is van groot belang. De werkgroep beveelt daartoe het volgende aan.

a. De afstemming van aanschaffingen binnen één ministerie kan worden verbeterd door één directeur aan te wijzen, die naast zijn overige taken verantwoordelijk is voor het aanschaffingsbeleid van dat ministerie.

b. De behoefte of functie die vervuld moet worden zal in een zo vroeg mogelijk stadium door de afnemer aan de bemiddelende instantie bekend moeten worden gemaakt, zodat deze in alle gevallen in staat is concurrentie te stellen.

c. De bestaande inkoopmethodieken, zoals functie-inkopen en de methodieken van levensduurkosten, zullen in overleg tussen afnemers en bemiddelende instanties, voorzover van toepassing, operationeel gemaakt worden en toegepast. De bestaande methodieken van levensduurkosten zullen meer toepassing dienen te vinden.

d. Aanbevolen wordt een vrijwillig experiment te starten met een inkoopaudit op collegiale basis.

e. Vanuit de overheidsaanschaffingen dient een impuls uit te gaan tot het ontwikkelen van kwaliteitszorg-systemen die afhankelijk van het produkt, kwaliteitseisen stellen aan het productieproces van de leverancier, waarbij zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van erkende certificeerinstellingen.

f. Door de bemiddelende instanties zullen panels worden opgericht per sector en/of functie waar aanschaffers, gebruikers, bemiddelende instanties en leveranciers zitting in kunnen hebben en waar vraagstukken m.b.t. de doelmatigheid van de aanschaffingen en de aanschaffingsprocedures alsmede van normeringen aan de orde dienen te komen.

1.3.3. *Informatievoorziening*

Een goede informatievoorziening is een onmisbare voorwaarde voor een optimale organisatie van het verwervingsproces. De werkgroep beveelt ter verbetering van de informatievoorziening het volgende aan.

a. Met het oog op een zo volledig mogelijk inzicht omtrent rijksaankopen dient een centrale data-base te worden opgezet. De informatie zal ondermeer verkregen worden uit de facturenstroom die de bemiddelende instantie ontvangt. Een goede afstemming op de defensieregistratiesystematiek dient te worden gewaarborgd. De bemiddelende instantie verschaft aan elk ministerie regelmatig omzetoverzichten en andere relevante informatie.

b. In de handleiding van het RIB zal het land van herkomst worden aangegeven van de te verhandelen goederen.

1.3.4. *Overig*

Voorts doet de werkgroep de volgende aanbevelingen.

Betaalfunctie

a. Onderzocht zullen worden de financiële en andere effecten van het overhevelen van de betaalfunctie voor roerende goederen en diensten naar een of meerdere centrale punten door de Stuurgroep Kasbeheer Centrale Overheid.

Privatisering en uitbesteding

b. Bepaalde produktkeuringen door bemiddelende instanties (en afnemers), dienen op korte termijn te worden uitbesteed. Ook zal onderzocht worden of bepaalde activiteiten zoals adviesfuncties, kantinebeheer, e.d. niet beter uitbesteed kunnen worden.

Inruil/doorverkoop/pooling

c. De bemiddelende instanties dienen de totstandkoming van een markt voor inruil/doorverkoop/pooling te verzorgen.

Comtabiliteitswet

d. De bestelbon bij een van de bemiddelende instanties zal worden erkend als verplichting op dat dienstjaar, mits deze voor 1 december van het betreffende jaar door de bemiddelende instanties is ontvangen.

Doorberekening van kosten

e. Grote projecten en bijzonder advieswerk dienen te worden doorberekend. Dit behoeft nadere uitwerking.

f. Kosten van bemiddeling voor vrijwillige afnemers dienen in beginsel op nader te bepalen wijze te worden doorberekend (aanbeveling van een deel van de werkgroep).

Taakafbakening

g. Onderzocht zal worden de wenselijkheid de prijsstelling door het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf aan te passen met de consequenties van dien.

h. Onderzocht zal worden de wenselijkheid de aanschaffingen van personenauto's door één instantie te doen geschieden.

i. De in 1984 totstandgekomen taakverdeling tussen RIB en KMC zou moeten evolueren tot een taakverdeling naar functies, zoals omschreven in paragraaf 8.9.1. (RIB: verwerving, KMC: advisering).

Adviezen externe bureaus

j. Een werkgroep zal met spoed een studie verrichten naar de mogelijkheden om de commerciële positie van het Rijk bij de aanschaffing van diensten van externe organisatie- en automatiseringsbureaus te versterken. Daarbij zal de mogelijkheid tot oprichting van een centrale inkoop-adviesinstelling voor de Rijksoverheid op dat gebied worden overwogen.

Regelgeving

k. De aanbevelingen 6, 11, 15 en 17 van het Rapport «Over de wettelijke regelgeving voor overheidsopdrachten» dienen te worden opgevolgd.

Magazijnfunctie

1. Nagestreefd dient te worden dat opslagruimte, die bij een bepaalde dienst vrij staat, gebruikt kan worden door andere rijksdiensten. Bij nieuwbouwplannen voor magazijnruimten zal eerst gecontroleerd moeten worden of de mogelijkheid bestaat elders de benodigde opslag te realiseren, alvorens tot bouw wordt besloten.

Het magazijnartikel-assortiment van de bemiddelende instanties en de ministeries en de hoogte van de voorraden zullen kritisch onderzocht moeten worden.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

In het rapport Rijksaankoopbeleid worden de mogelijkheden verkend tot verhoging van de doelmatigheid van de verwerving van goederen en diensten door de Rijksoverheid. Dit heeft geleid tot het doen van 25 aanbevelingen, voornamelijk betrekking hebbend op roerende (niet specifiek militaire) goederen en diensten. De geraamde mogelijke besparingen belopen meer dan 100 miljoen en bestaan vooral uit een betere benutting van de bundeling van de vraag, zowel naar produkt als leverancier. Deze betere benutting kan met name worden bereikt door het vroegtijdig uitwisselen van informatie en het maken van afspraken tussen ministeries en bemiddelende inkoopinstanties voor welke goederen in welke hoeveelheden centraal contracten zullen worden afgesloten.

2.2. Conclusies

Het Kabinet stemt in met de unanieme aanbevelingen in het rapport. Bij de uitvoering van het rijksaankoopbeleid zijn in beginsel alle ministeries, rijksdiensten en bemiddelende instanties betrokken. De uitvoering van de meeste aanbevelingen vereist een planmatige aanpak en een goede afstemming met alle betrokkenen. Bij de verdere uitwerking zal rekening worden gehouden met de uitkomsten van het project Deregulering Interne Bedrijfsvorming en met de ontwikkeling van zelfbeheer binnen de Rijksdienst.

Op grond van het voorgaande concludeert het Kabinet, dat het wenselijk is een overkoepelende commissie «Doelmatigheid Overheidsaanschaffingenbeleid» in te stellen, die de voortgang van de werkzaamheden kan verzekeren.

De Commissie brengt periodiek verslag uit aan de Minister van Financiën. De Raad voor de Rijksdienst, geadviseerd door de Adviescommissie Rijksdienst (ARD), bereidt de besluitvorming in de Ministerraad voor. Bepaalde werkzaamheden zullen worden afgestemd met, of uitgevoerd door de Interdepartementale Commissie Overheidsaanschaffingenbeleid (ICO).

De Commissie zal vóór 1 januari 1987 een tussenrapportage uitbrengen over de problematiek op welke wijze een systeem van overleg en centrale afspraken tussen afnemers en bemiddelende inkoopinstanties, ter vervanging van de bestaande zgn. gedwongen winkelnering voor een groot aantal goederen en diensten, op zo doelmatig mogelijke wijze kan worden georganiseerd.

De Commissie wordt ingesteld voor een periode van twee jaar.

63. HEROVERWEGING BOUW VAN MILITAIRE/NIET MILITAIRE OBJECTEN

1. Samenvatting

1.1. *Taakopdracht en onderzoeksopzet*

De taakopdracht van de werkgroep hield in het bouwbeleid van Defensie, dat in tegenstelling tot de overige departementen een eigen, qua grootte met de Rijksgebouwendienst vergelijkbaar bouwbudget heeft, nader te onderzoeken.

Bij het onderzoek diende tevens aandacht te worden geschonken aan de procedurele gang van zaken, de normering, de bouwwijze en de noodzaak te bouwen zoals dat thans wordt gedaan, mede in vergelijking met de RGD en het buitenland.

De werkgroep is overeenkomstig de haar gestelde taakopdracht te werk gegaan, waarbij tevens in directe samenhang het functioneren van de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van Defensie in het onderzoek is betrokken. Ten behoeve van een vergelijking van deze Dienst met de Rijksgebouwendienst, alsmede ten behoeve van een onderzoek naar normen, zijn twee subwerkgroepen ingesteld, waarvan de subrapportages zijn verwerkt in het eindrapport.

Als ijkpunt voor de ontwikkelde beleidsvarianten zijn aangehouden de voor 1988 verwachte bouw- en onderhoudsbudgetten ten laste van de (nationale) Defensiebegroting (totaal f711 mln.) alsmede de voor dat jaar verwachte bezoldigingsuitgaven (ca. f 116 mln.).

1.2. *Bevindingen*

1.2.1. *Het onroerend-goedbeleid*

Het onroerend-goedbeleid bij Defensie kan niet als een geïsoleerde grootheid worden beschouwd. Het is te zeer een integrerend onderdeel en afgeleide van het operationele beleid en met name van het daarvan afgeleide materieelbeleid. Gebleken is, dat ten gevolge van planologische procedures alsmede door een ten gevolge van de budgettaire randvoorwaarden door de krijgsmacht delen, op grond van de NAVO-verplichtingen noodzakelijk geachte prioriteitstelling, bepaalde behoeften aan onroerend goed niet tijdig kunnen worden gerealiseerd. De werkgroep is van mening, dat in de planningsfase bij de invulling van de krijgsmachtdeelbudgetten, met name meer rekening dient te worden gehouden met vervangingsinvesteringen en het onderhoud.

Gebleken is dat het huidige handmatige bestandsinformatiesysteem veel personele inspanning vergt als gevolg waarvan de informatie niet altijd tijdig en adequaat kan worden aangewend.

In het rapport is gesteld dat de primaire doelstelling van het defensie onroerend-goedbeleid, om tijdig te beschikken over de infrastructurele middelen welke vooral benodigd zijn voor de uitvoering van de operationele en logistieke taken van de Krijgsmacht delen, voor een gedeelte niet wordt gehaald. Hieruit vloeit enig operationeel risico voort dat zo snel mogelijk moet worden beperkt.

1.2.2. *De onroerend-goedorganisatie*

Kenmerkend is dat de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen is geïntegreerd in de defensie-organisatie en dat haar organisatie sterk is gedeconcentreerd als gevolg van een bewust gekozen klantgericht optreden naar de krijgsmacht delen in hun hoedanigheid van gebruikers van het onroerend goed.

Gebleken is, dat het klein onderhoud (gebruikersonderhoud) en de bediening en controle van installaties beslag leggen op circa 45% van de personele capaciteit. Ten aanzien van het personeelsbestand voor bediening en controle wordt thans een onderzoek gehouden m.b.t. de minimaal vereiste omvang.

Op het gebied van groot onderhoud, nieuwbouw en juridisch/administratief beheer zijn op grond van de in dit rapport vermelde resultaten over 1983 en 1984, de inspanningen alleszins redelijk te noemen. Het wordt evenwel mogelijk geacht om door middel van diverse maatregelen de productiviteit te verhogen.

1.2.3. Voorzieningenniveaus en normen

Gebleken is dat voor slechts een beperkt aantal categorieën van onroerend goed een vergelijking kan worden aangegaan met buitenlandse normen. Met name betreft het hier Duitse en Belgische normen op het gebied van legering. Uit vergelijking blijkt onder meer, dat in West-Duitsland een lagere ruimtenorm voor legering wordt toegepast door het gebruik van stapelbedden. Ook ten aanzien van de RGD-normen bleek dat een vergelijking slechts op zeer beperkte schaal mogelijk was.

Omdat het voor het merendeel van de defensieprojecten vanwege hun specifieke karakter – niet doelmatig is normen te ontwikkelen, dient vooral bij de invulling van de (bouw-) behoeften kritische aandacht te worden besteed aan de voorafgaande organisatie- en functie-onderzoeken.

De werkgroep is van mening, dat waar mogelijk moet worden gestreefd naar uniformiteit m.b.t. de functionele normen. Tevens dient prioriteit te worden gegeven aan de ontwikkeling van technische normen en richtlijnen gericht op het verlagen van de «life cycle costs» alsmede aan de doorvoering van een toepasbaar systeem van bouwkostenbeheersing en een verfijning van kostenkengetallen. De werkgroep meent voorts, dat het van belang is de gevolgen voor het onroerend goed bestand van een ruimer vrijstellingsbeleid t.a.v. legering nader te onderzoeken en in de plannen te verwerken.

1.2.4. Vergelijking met de Rijksgebouwendienst

Tussen de DGWT en de RGD bestaan een aantal opmerkelijke en wezenlijke verschillen op grond waarvan het niet mogelijk is om op een breed terrein tot samenwerking te komen.

De werkgroep constateert evenwel, dat op een aantal gebieden meer kan worden overgegaan naar een gebruikmaking van specifieke deskundigheden en ervaringen over en weer, waardoor de doelmatigheid van de organisatie en de budgetbesteding wordt bevorderd. Tevens dient er een uitwisseling van ervaring plaats te vinden t.a.v. normering en normontwikkeling om tot een meer optimaal gebruik van ruimten en gelden te komen.

Uit een aantal productiviteitsvergelijkingen kwam naar voren, dat ten gevolge van de verschillende aannames die bij alle vergelijkingen noodzakelijk bleken – voortvloeiende uit de verschillen in doelstellingen, taken, en onroerend goed – niet mogelijk was een eensluidende cijfermatige uitkomst te verkrijgen, die niet voor discussie vatbaar was. Desondanks kon uit het gebruikte materiaal niet worden afgeleid, dat voor de vergelijkbare delen tussen DGWT en de RGD qua produktiviteit significante verschillen bestaan.

1.3. Voorstellen

Door de werkgroep zijn de navolgende beleidsvarianten ontwikkeld:

1.3.1. Verdergaande liberalisering huisvesting dienstplichtigen

Door de werkgroep is gerekend met de mogelijkheid, dat circa 10.000 dienstplichtigen van een verdergaande liberalisering gebruik zullen maken en in eigen woonruimte zullen voorzien. Globale berekeningen geven aan,

dat dientengevolge op onderhouds- en nieuwbouwwitgaven jaarlijks gemiddeld f 1 mln. kan worden bezuinigd – in geval accommodatie voor de «thuisslapers» wordt gehandhaafd – en gemiddeld ca. f 2 mln. per jaar, indien daarin niet wordt voorzien. Bijkomende effecten zijn een besparing op huisvestingskosten en een derving van ontvangsten als gevolg van een vermindering van inhouding voor huisvesting en voeding.

1.3.2. *Verlaging ruimtenorm voor legering*

Een meerderheid van de werkgroep is van oordeel, dat een verlaging van de legeringsnorm door middel van stapellegering zou kunnen worden overwogen. Hierdoor wordt de bestaande legeringscapaciteit met 20 tot 25% uitgebreid, hetgeen van invloed is op een geplande uitbreiding/vervanging van bestaande legeringsaccommodatie c.q. investeringen voor andere doeleinden. Ook is daarmee een besparing op onderhoud mogelijk. Globaal berekend zullen de besparingen op onderhouds- en investeringsuitgaven ca. f 10 à 14 mln. belopen. Naar de mening van het andere deel van de werkgroep zijn aan deze optie zeer grote bezwaren verbonden.

1.3.3. *Integratie van eetzaal en messes c.q. cantines, alsmede versterkte invoering zelfbedieningsrestaurants*

De werkgroep is van mening, dat een beter gebruik kan worden gemaakt van de diverse faciliteiten op het gebied van eetzaal, messen en cantines. Hierbij zou gedacht moeten worden aan het zoveel mogelijk in één ruimte onderbrengen van de betreffende functies, dan wel een gebruik van bestaande ruimten door zoveel mogelijk categorieën. Er treden daardoor besparingen op in de uitgaven voor onderhoud en nieuwbouw, welke door een deel van de werkgroep worden berekend op tenminste f 1 à 2 mln. terwijl een ander deel van de werkgroep deze besparingen te verwaarlozen acht. De consequenties van een versterkte invoering van zelfbedieningsrestaurants voor het nieuwbouwbudget zijn niet eenduidig vast te stellen. Wel kan worden gesteld, dat, wanneer wordt afgezien van bediend eten, daarmee besparingen in de personele sfeer ontstaan.

1.3.4. *Verlaging van normen*

De werkgroep acht het mogelijk om door intensivering van bedrijfsorganisatorisch en functioneel onderzoek en een verdere ontwikkeling van technische normen een besparing te bereiken van f 5 à 10 mln. Een deel van de werkgroep meent, dat daarenboven een bredere toepassing en stringenter hanteren van kostenkengetallen in samenhang met een systeem van taakstellende budgetten als zelfstandig beheersmechanisme van investeringen kan fungeren, waardoor een extra besparing van f 5 à 10 mln. kan plaatsvinden.

1.3.5. *Toepassing profijtbeginsel*

Een deel van de werkgroep is van mening dat moet worden gedacht aan de mogelijkheid om voor het gebruik van parkeerplaatsen voor particuliere voertuigen een vergoeding te vragen, zij het dat dit moet worden gezien in een meer algemeen kader. Het andere deel van de werkgroep is van mening dat vanwege het algemeen overheidsperoneelsbeleid dit niet in het kader van dit heroverwegingsonderzoek past.

1.3.6. *Efficiency-verhogende maatregelen in het voorbereidings- en uitvoeringsproces*

Verwacht wordt dat toepassing van automatisering en standaardisatie alsmede samenwerking met andere rijksdiensten (met name de RGD) een bijdrage zullen leveren tot efficiencyverbetering.

Een deel van de werkgroep is van mening dat dit uitsluitend betrekking heeft op dat deel van de DGWT-organisatie dat betrokken is bij het verwerken van de bouwbudgetten en verwacht dat hierdoor na 4 jaar het benodigde bedrag voor uitbesteding van (voorbereidend) werk met ca. f 2 mln per jaar kan worden beperkt. Naar de mening van het andere deel van de werkgroep kan de productiviteitstijging naar de totale organisatie minus de categorie die is belast met bediening en controle van installaties worden toegeschreven waardoor zij een besparing van f 3 mln per jaar mogelijk acht.

Een meerderheid van de werkgroep is van oordeel dat de resultaten van een thans lopend onderzoek naar de vereiste omvang van de groep werknemers ten behoeve van bediening en controle van installaties moet worden afgewacht. Een minderheid acht dienaangaande een extra besparing van f 3 à 6 mln. mogelijk.

1.3.7. *Beperken van het bouwbudget*

Afhankelijk van de definitieve keuze t.a.v. de voorgaande beleidsvarianten zijn besparingen mogelijk tot maximaal f 47 mln, hetgeen slechts een deel is van de (verplichte) 20% variant ad f 164 mln. In technische zin is het mogelijk voor deze resterende bedragen de bouwbudgetten te verminderen en de invulling door middel van temporisering te doen plaatsvinden. Vanwege de interdependenties met de andere beleidsterreinen zou een volledige toepassing van de 20%-variant in de praktijk er toe kunnen leiden dat, teneinde ondoelmatigheden te voorkomen, de beoogde resterende besparingen tot 20% voor een deel niet op de bouwbudgetten worden gevonden. De Werkgroep acht zich niet bevoegd het vigerende beleid op het gebied van operatiën, materieel en personeel ter discussie te stellen.

2. Politieke beoordeling

2.1. *Overwegingen*

Het kabinet heeft ter zake van het rapport Bouw van militaire en niet-militaire objecten het volgende overwogen.

Het kabinet acht het van belang, dat enkele meer principiële uitgangspunten in het onroerend-goed proces worden opgenomen. Zij stemt in het uitgangspunt dat in het materieelkeuzeprocess bij de afweging voldoende rekening moet worden gehouden met de consequenties ten aanzien van de voorziening in onroerend goed. De Minister van Defensie heeft inmiddels voor de daarvoor in aanmerking komende projecten een en ander voorgeschreven in het «Defensie Materieel-keuzeprocess».

Over de mogelijkheid tot verdergaande liberalisering van de huisvesting voor dienstplichtigen is recentelijk door een ambtelijke werkgroep van het Ministerie van Defensie een rapport aangeboden aan de Staatssecretaris van Defensie. Aangezien over dit rapport nog interdepartementaal overleg moest plaatsvinden, kon dit punt bij de politieke besluitvorming over het onderhavige heroverwegingsrapport niet worden betrokken.

Het kabinet neemt ten aanzien van de mogelijkheid tot besparing door het verlagen van de ruimtenormen door middel van stapellegering en het gebruik van parkeerplaatsen door particuliere voertuigen een positief standpunt in.

Het kabinet is van mening dat het heroverwegingsonderzoek duidelijk heeft aangetoond dat Defensie beschikt over een veelheid van grotere en kleinere objecten, gespreid over een groot aantal locaties. Hierdoor wordt een groot beslag gelegd op de financiële middelen. Ter verlichting van deze situatie kunnen nieuwe investeringen, gericht op schaalvergroting c.q. concentratie van objecten, noodzakelijk blijken te zijn. Het Kabinet deelt weliswaar de mening van de werkgroep dat hierdoor besparingen pas op lange termijn (geruime tijd na het ijkpunt) kunnen optreden, doch ziet hierin geen aanleiding dit onderwerp te laten rusten.

Het kabinet constateert tenslotte dat de aanbevelingen en voorstellen van de werkgroep voornamelijk op het terrein van een vergroting van de doelmatigheid liggen. Het kabinet is evenwel van mening dat op een aantal punten nog nader onderzoek gewenst is alvorens specifieke maatregelen kunnen worden doorgevoerd.

2.2. Conclusies

In het licht van de onder 2.1. weergegeven overweging heeft het kabinet ten aanzien van het heroverwegingsrapport 'Bouw van militaire en niet-militaire objecten' als volgt besloten:

a. De Minister van Defensie zal - mede gelet op de huidige budgettaire problematiek op de defensiebegroting - in overweging nemen om de mogelijkheden tot het verlagen van de ruimtenorm door middel van stapellegering te bezien. Voorts zal hij in overweging nemen om na te gaan of besparingen kunnen worden verkregen door het vragen van een vergoeding voor het gebruik van particuliere parkeerplaatsen door particuliere voertuigen.

b. Het Kabinet stemt in met de in het rapport aanbevolen intensivering van bedrijfsorganisatorisch en functioneel onderzoek alsmede met een verdere ontwikkeling van technische normen, teneinde tot een betere budgetbestemming te komen. De Minister van Defensie zal hieraan een hoge prioriteit toekennen.

De Minister van Defensie zal tevens hoge prioriteit toekennen aan de automatisering van de bouwkostenbeheersing - passend binnen de systematiek van Defensie - waardoor een systeem van taakstellende deelbudgetten per project ontstaat en een stringente kostenbeheersing door hantering van kostenkengetallen, kan worden bereikt.

c. De Minister van Defensie zal de in het rapport vermelde maatregelen tot verhoging van de productiviteit op zo kort mogelijke termijn invoeren, waarbij met name automatisering en standaardisatie hoge prioriteit zullen krijgen en waardoor de mate van uitbesteding wordt beperkt.

Bovendien zal de Minister van Defensie het thans lopende onderzoek naar de omvang van de groep werknemers ten behoeve van bediening en contrôle van installaties zo spoedig mogelijk voltooiën. In het genoemde onderzoek zal onder meer aandacht worden besteed aan het functioneren van de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen in crisis- en oorlogstijd, aan de mogelijkheden van een verdere uitbesteding van werk in dit kader en aan de invloed van een verdergaande automatisering van installaties.

d. De Minister van Defensie zal voorts op bilaterale basis tussen de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen en de Rijksgebouwendienst afspraken doen maken aangaande het gebruik van elkaars specifieke deskundigheden, waarbij de wederzijdse uitwisseling in het kader van normen en normontwikkeling een belangrijke rol zal spelen.

Voordat wordt overgegaan tot implementatie zal overleg worden gevoerd met de Minister van Financiën.

e. Met betrekking tot de situatie dat Defensie beschikt over een veelheid van grotere en kleinere objecten, gespreid over een groot aantal lokaties, zal de Minister van Defensie de mogelijkheden van schaalvergroting bezien.

f. De Minister van Defensie zal het reeds door hem geïnitieerde beleid met betrekking tot een doelmatiger gebruik van faciliteiten die worden benut als eetzaal en messes/kantines (onder meer door een zo groot mogelijke concentratie van voedingsfaciliteiten en - indien mogelijk - integratie van kantines en keuken/eetzaal) intensiveren. In dit beleid zal ook een versterkte invoering van zelfbedieningsrestaurants zijn begrepen.

g. De Minister van Defensie rapporteert per 1 juli 1986 aan het Kabinet over de genomen c.q. te nemen maatregelen m.b.t. de punten a t/m e.

64. UTILITEITSBOUW RIJKSOVERHEID

1. Samenvatting

1.1. *Taakopdracht en onderzoeksopzet*

De taakopdracht van de werkgroep hield in de eerste plaats in het inzichtelijk maken van de betrokkenheid van het Rijk bij de utiliteitsbouw. Als uitgangspunt gold hierbij de vraag waar de investeringen in de betreffende utiliteitsbouw plaatsvinden en hoe deze beheerst worden c.q. kunnen worden. Dit vereist onder meer het in beeld brengen van de bestuurlijke verhoudingen op verschillende beleidsterreinen en van het proces van normstelling en normtoetsing. Het onderzoek diende zich vervolgens te richten op de ontwikkeling en/of aanpassing van de normering en op een meer stringente toepassing en handhaving daarvan.

Het begrip «utiliteitsbouw» is omschreven als huisvesting ten behoeve van allerlei nuttigheidsdoeleinden, zoals scholen, ziekenhuizen e.d. Om dublures met andere onderzoeken in heroverwegingsverband te voorkomen, alsook op grond van de beschikbare tijd, zijn een aantal deelreinen buiten beschouwing gelaten. Deze betreffen de utiliteitsbouw door de Rijksgebouwendienst, door de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie, door de Nederlandse Spoorwegen en in het kader van de Monumentenzorg.

Eveneens uitgezonderd is de utiliteitsbouw van de lagere overheden voor zover deze gefinancierd wordt uit het gemeente- en provinciefonds en uit lokale heffingen. Gegevens van de rijksgebouwendienst zijn slechts als vergelijkingsmateriaal bij dit onderzoek betrokken.

Het onderzoek is voornamelijk tot stand gekomen op grond van enquêtes bij de voor dit onderzoek relevante departementen. Deze zijn: Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Visserij en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De bemoeienis van al deze departementen met de utiliteitsbouw heeft betrekking op een veertigtal categorieën van gebouwen. Het totale hiermede gemoeide bedrag is meer dan f4 miljard op jaarbasis. Dit bedrag omvat zowel investeringen als exploitatiekosten.

Het achterhalen van de voor het onderzoek benodigde informatie, die verspreid is over tal van afzonderlijke departementonderdelen en begrotingsposten, heeft een zeer groot deel van de beschikbare tijd in beslag genomen. Daarbij bleken betrouwbare gegevens over de ontwikkeling van de uitgaven over de laatste 10 jaar niet te achterhalen en moest worden volstaan met de gegevens over 1980 en het meest recente peiljaar (1984). Ook informatie over de utiliteitsbouw in andere landen bleek bij de departementen niet voorhanden.

De werkgroep heeft met deze beperkingen de inventarisatie en evaluatie van het beleid verricht en is niet toegekomen aan de ontwikkeling van concrete beleidsvarianten. In dit stadium is dan ook volstaan met het aangeven van wegen waarop beleidsvarianten op termijn zouden kunnen worden gerealiseerd.

1.2. *Bevindingen*

1.2.1. *Huisvestingsplan*

Onder huisvestingsplannen worden in dit rapport plannen verstaan waarin naast de huisvestingsbehoefte ook het bestand aan gebouwen is vastgelegd.

Gebleken is dat voor zover er huisvestingsplannen bij de diverse departementen aanwezig zijn deze alle enige lacunes vertonen. De werkgroep is van mening dat de bestaande huisvesting in de huisvestingsplannen moet worden opgenomen en dat in deze plannen rekening moet worden gehouden

met vervanging (op termijn) van de bestaande huisvesting. Voorts dienen er objectieve urgentiecriteria te worden geformuleerd en te worden gehanteerd.

1.2.2. *Besluitvorming voorafgaand aan het realiseren van huisvesting*

Uit het onderzoek is gebleken dat bij de besluitvorming voorafgaand aan het realiseren van huisvesting een aantal zaken onvoldoende wordt overwogen. De werkgroep concludeert dat bij het overwegen van nieuwbouw ook de mogelijkheden om te kopen, te huren of te leasen aan de orde moet komen. Tevens moet naast een begroting van de investeringskosten ook die van de exploitatiekosten worden opgesteld. Bovendien dient voor ieder bouwproject een taakstellend budget te worden vastgesteld.

De werkgroep is van mening dat de opbrengst van de verkoop van het oude gebouw dat niet meer aan de gebruikseisen voldoet aangewend zou moeten kunnen worden ter financiering van de vervangende nieuwbouw. Ook moeten bouwstops tijdens de uitvoering van de bouw worden vermeden in verband met hoge rente- en adviseurskosten.

1.2.3. *Besluitvorming voorafgaand aan het realiseren van huisvesting*

Gebleken is dat de bouwvoorbereiding vaak op weinig systematische wijze plaats vindt. De werkgroep meent dan ook dat programma's van eisen systematisch moeten worden opgezet, dat er een uniforme systematiek moet komen voor taakstellende budgetten en dat het Rijk haar mogelijkheden als grootste opdrachtgever dient te benutten voor het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen en systemen, zoals aanbestedingsdocumenten, kostenbeheersingstechnieken, e.d.

1.2.4. *Beheer belangrijker dan nieuwbouw*

Er is een erg groot, met Rijks- dan wel andere collectieve middelen gerealiseerd, gebouwenbestand ontstaan, dat tot toenemende beheersproblemen zal leiden. Tot op heden krijgt het beheer onvoldoende aandacht in het gevoerde huisvestingsbeleid terwijl de instrumenten om de voorraad goed te beheren veelal ontbreken.

De noodzaak van verdergaande investeringen in nieuwbouw kan belangrijk worden beperkt door intensiever gebruik (meer uren per dag), hogere bezettingsgraad (minder m² per gebruiker), medegebruik door derden, door het vorderen en hergebruik van overbodig geworden gebouwen en door beter onderhoud.

1.2.5. *Beheersing van de exploitatiekosten van gebouwen*

Geconstateerd wordt dat onvoldoende aandacht geschonken wordt aan de beheersing van de exploitatiekosten van gebouwen.

Teneinde deze situatie te verbeteren moeten de verschillende kostencomponenten in de begrotingen van zowel de gesubsidieerde instellingen als de departementen beter worden gescheiden.

Tevens moet de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de investeringen in en voor de exploitatie van gebouwen binnen ieder departement zoveel mogelijk in één hand worden gelegd.

Daarnaast moeten de grondslagen van de exploitatiesubsidies periodiek worden getoetst. Ook moeten de exploitatiesubsidies zodanig worden opgezet dat de ontvanger/gebruiker gestimuleerd wordt om exploitatiekostenbesparende maatregelen te nemen.

1.2.6. *Normstelling*

Uit de inventarisatie blijkt dat voor zover er normen gehanteerd worden, deze nauwelijks onderling vergelijkbaar zijn.

De werkgroep concludeerde dat:

- op rijksniveau een stelsel (in de zin van terminologie, systematiek en berekeningswijze) van normen dient te komen op het gebied van oppervlakten, kwaliteit en kosten; per categorie gebouwen normen dienen te worden vastgesteld;
- de kostennormen regelmatig dienen te worden getoetst door middel van vergelijking met de werkelijke bouwkosten.

1.2.7. *Bestuurlijke verhoudingen*

In dit rapport wordt onder bestuurlijke verhoudingen verstaan de gehele organisatie belast met het huisvestingsbeleid.

De werkgroep concludeert op grond van de geconstateerde verscheidenheid bij de departementen van procedures en voorschriften betreffende de goedkeuring van huisvesting, dat er één model-bouwregeling voor alle departementen ingesteld dient te worden.

Ten aanzien van de geconstateerde verschillen in de wijzen van planbehandeling bij de departementen, is de werkgroep van mening dat het opstellen van huisvestingsplannen decentraal zou kunnen plaatsvinden en dat daarentegen normstelling en toetsing centraal moeten geschieden.

1.3. *Voorstellen*

De werkgroep doet de hiernavolgende onderzoeks- en beleidsaanbevelingen.

1.3.1. *De vraag- en aanbodzijden van de utiliteitsgebouwen*

Een inventarisatie van de omvang, van de staat en van de benuttingsgraad van de bouwvoorraad zal inzicht verschaffen in de wijze waarop deze bouwvoorraad ingezet kan worden (aanbodzijde). Naast de inventarisatie zal ook de erkende huisvestingsbehoefte (vraagzijde) vastgelegd moeten worden.

Op grond van beide inventarisaties zal het mogelijk worden om de reële behoefte aan nieuwe huisvesting te bepalen.

De verwachting mag worden uitgesproken dat door met name mede- en hergebruik van bestaande gebouwen, met het doel in huisvestingsbehoefte (incl. nieuwbouw) te voorzien, de huidige omvang van de huisvestingsbehoefte belangrijk gereduceerd kan worden en dat besparingen kunnen worden verkregen.

1.3.2. *Normering*

De toepassing van normering zal in het algemeen tot doeltreffende en doelmatige uitgaven in de bouw leiden. Zowel met betrekking tot het voorgaande punt (vraag en aanbod van utiliteitsgebouwen) als met betrekking tot de bestuurlijke aspecten, spelen normen een essentiële rol. Dit (deel)onderzoek zal gericht moeten worden op het ontwikkelen van een uniforme systematiek van normen en op basis hiervan, op het ontwikkelen c.q. actualiseren van oppervlakenormen en van genormeerde kosten per functionele eenheid per sector.

Door de in gebruik zijnde oppervlakten van de geïnventariseerde bouwvoorraad te analyseren aan de hand van de ontwikkelde normen, zal inzicht verschaft worden in de mate waarin besparingen tot stand kunnen worden gebracht.

1.3.3. *Exploitatie*

Uit het onderzoek is gebleken dat de beheersing van de exploitatiekosten van voorzieningen bij de erkenning van de bouwbehoefte veel meer

aandacht moet krijgen. Onderzocht dient te worden hoe bij beslissingen over huisvesting rekening kan worden gehouden met de totale, met het gebruik van de huisvesting samenhangende, exploitatiekosten van de voorzieningen.

1.3.4. Bestuurlijke verhoudingen

Geconstateerd is dat er per categorie gebouwen een relatie bestaat tussen procedures betreffende de goedkeuring van huisvesting, de wijze van financiering van deze huisvesting en de begrotingssterkte van de bouwafdelingen op de departementen.

Op grond hiervan dient onderzocht te worden wat het minimum takenpakket van het Rijk met betrekking tot de utiliteitsbouw is en in hoeverre dat gedecentraliseerd danwel geprivatiseerd kan worden. Hierbij dient in acht te worden genomen dat normstelling voor en toetsing van individuele bouwplannen een zekere deskundigheid vergen. Daar waar uniformiteit en beheersing van de kosten als uitgangspunten gelden, dienen normstellingen en -toetsing centraal te geschieden.

Op grond van dit onderzoek wordt door een meerderheid van de werkgroep verwacht dat een totale (gemiddelde) besparing ten opzichte van het ijkpunt van wellicht 20% bereikt kan worden. Indien op deze wijze de besparing niet kan worden gerealiseerd, dienen voorstellen tot beperking van het bouwvolume te worden gedaan en de consequenties hiervan te worden aangegeven.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

Het kabinet heeft terzake van het rapport Utiliteitsbouw Rijksoverheid het volgende overwogen.

Het kabinet constateert dat de werkgroep een eerste stap op een tot nog toe onbetreden gebied heeft gezet. Zelden bestaan er systemen van kostenbeheersing ten aanzien van afzonderlijke bouw- en beheersactiviteiten; van een algemene benadering op basis van uniforme uitgangspunten en normen is geen sprake. Uit het rapport blijkt onder meer dat het rijk de utiliteitsbouw – met uitzondering van de bouwactiviteiten van de Rijksgebouwendienst – op zeer uiteenlopende wijze aanpakt en dat de hiermede in totaal gemoeide bedragen minimaal 4 miljard belopen (investerings- en exploitatie van gebouwen, *niet* ressorterend onder de Rijksgebouwendienst).

Het kabinet deelt de mening van de werkgroep dat door middel van doelmatige en doeltreffende aanwending van financiële middelen, toepassing van normen, (inter)departementale coördinatie, decentralisatie en privatisering van het takenpakket dat thans door het rijk op het gebied van utiliteitsbouw wordt uitgevoerd, wellicht belangrijke uitgavenbesparingen tot stand kunnen worden gebracht.

Teneinde de daartoe noodzakelijke systemen van kostenbeheersing nader uit te werken is het noodzakelijk dat een gericht vervolgonderzoek volgens de in het rapport aangegeven richtlijnen wordt uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als coördinerend bewindsman voor de bouw dit vervolgonderzoek op zich neemt. Het onderzoek dat in een relatief kort tijdsbestek tot stand moet komen, vereist een goede organisatie.

Een beperkte stuurgroep met subwerkgroepen lijkt hiertoe een aangewezen constructie te zijn, mede gezien het aantal departementen dat bij ieder deelonderzoek betrokken moet worden. Overigens vallen de werkzaamheden van de Rijksgebouwendienst welke al aan een afzonderlijke heroverweging onderworpen zijn geweest, buiten het vervolgonderzoek.

2.2. Conclusies

In het licht van de onder 2.1. weergegeven overweging heeft het kabinet ten aanzien van het heroverwegingsrapport Utiliteitsbouw Rijksoverheid als volgt besloten:

a. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal een Stuurgroep Utiliteitsbouw Rijksoverheid instellen. De stuurgroep zal een zeer beperkte samenstelling hebben en in ieder geval vertegenwoordigers van de departementen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Financiën omvatten. Het voorzitterschap zal worden bekleed door een vertegenwoordiger van het eerstgenoemde departement.

b. De stuurgroep heeft tot taak om per soort utiliteitsbouw, met uitzondering van de utiliteitsbouw die wordt verzorgd door de Rijksgebouwendienst, concrete voorstellen, gericht op kostenbeheersing en besparingen, te ontwikkelen. Zij schenkt daarbij expliciet aandacht aan:

- de normering van gebouwde voorzieningen en van de kosten daarvan en

- de coördinatie ten aanzien van het beheer van het gebouwenbestand.

Daarnaast zal aandacht besteed moeten worden aan de bestuurlijke verhoudingen met betrekking tot bouw en beheer van gebouwen, aan de exploitatie van te bouwen voorzieningen en aan de vraag- en aanbodverhoudingen met betrekking tot bestaande gebouwen per soort utiliteitsbouw.

Tevens zal bijzondere aandacht geschonken worden aan het element «decentralisatie». Bij eventuele problemen op dit punt zal de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tijdig overleg voeren met de Minister van Binnenlandse Zaken.

c. De stuurgroep gaat uit van het heroverwegingsrapport en geeft uitwerking aan de in dat rapport neergelegde voorstellen en suggesties.

De deelonderzoeken per soort utiliteitsbouw worden uitgevoerd door subgroepen van de stuurgroep voor ieder der betrokken departementen. Deze departementen zijn die van Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Visserij en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De betrokken departementen zullen in de voor hen relevante subgroepen worden opgenomen. De leden van de subgroepen worden door de stuurgroep benoemd; de subgroepen zijn, binnen de richtlijnen van de stuurgroep, verantwoordelijk voor de rapportage op deelterreinen.

De stuurgroep brengt voor 1 januari 1986 een interim-rapport uit en voor 1 september 1986 het eindrapport aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In het eindrapport worden stelsels van kostenbeheersing beschreven en besparingsvoorstellen weergegeven die kunnen leiden tot een duidelijke verlaging van de jaarlijkse bouw- en exploitatie-uitgaven per betrokken departement, waarbij de mate van besparing per departement onderling kan verschillen.

d. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer brengt het rapport van de stuurgroep voor 1 november 1986 ter kennis van de Ministerraad, onder gelijktijdige mededeling van zijn standpunt ter zake.

65. RIJKSLUCHTVAARTSCHOOL

1. Samenvatting

1.1. *Taakopdracht en onderzoeksopzet*

De Rijksluchtvaartschool (RLS) werd kort na de Tweede Wereldoorlog opgericht om te voorzien in het toenmalige nijpend gebrek aan verkeersvliegers. Naast het verzorgen van een theoretische en praktische opleiding tot verkeersvlieger als hoofdtaak is de RLS thans tevens belast met diverse andere opleidingstaken, zoals opleidingen voor militaire vliegers. Ongeveer een derde van de totale kosten van de RLS wordt gedekt door bijdragen, met name van de zijde van het Ministerie van Defensie ten behoeve van de militaire opleidingen.

De RLS ressorteert onder de Rijksluchtvaartdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Haar taken vloeien voort uit de doelstellingen van het luchtvaartbeleid betrekking hebbend op de zorg voor de veiligheid in het luchtverkeer en de kwaliteit van de opleiding van het luchtvaartpersoneel. Ter realisering van haar taken verricht de RLS de volgende opleidingsactiviteiten (instrumenten): theoretische opleiding, training op vluchtnabootsers (z.g. 'simulators'), vlieg instructie en beroepsgerichte (algemene) vorming. De uitgaven die in het kader van de RLS in de meerjarenramingen voor 1988 zijn begroot belopen 29 mln: 12,1 mln lonen en salarissen (gebaseerd op een begrotingssterkte van 179 personeelsleden) en 16,9 mln materieel. Dit bedrag vormde het ijkpunt voor de ontwikkelde besparingsvarianten.

Conform de heroverwegingsrichtlijnen heeft de werkgroep de doelstellingen en instrumenten van het beleid met betrekking tot de RLS nader geëvalueerd. Daarbij is vooral aandacht besteed aan de vraag in welke mate de RLS efficiënt functioneert, rekening houdend met het gegeven dat de school een opleidingsinstituut is zonder winstoogmerken. Voor een inzicht in de kostenomvang en -structuur van de RLS is het beheer in de jaren 1979-1983 in beschouwing genomen. Tevens is bezien of er aanleiding is tot (verdere) toepassing van het profijtbeginsel en is aandacht besteed aan de mogelijkheden tot privatisering van de school. Bovendien zijn gegevens verzameld over buitenlandse scholen. Op grond van de bevindingen zijn een viertal beleidsvarianten ontwikkeld, waaronder een 20%-besparingsvariant. Op een aantal punten zijn aanbevelingen geformuleerd tot nader onderzoek.

1.2. *Bevindingen*

1.2.1. *Doelstellingen en doeltreffendheid*

De werkgroep acht de rijksdoelstellingen van het beleid met betrekking tot de RLS onverkort geldend. De RLS heeft tot nu toe in bevredigende mate kunnen voldoen aan de (kwantitatieve) vraag naar vliegeropleidingen, zij het dat als gevolg van externe factoren tijdelijk sprake is (geweest) van een wachtlijst van opgeleide verkeersvliegers. Nagenoeg alle afgestudeerden zijn als vlieger werkzaam. Het kwaliteitsniveau van de opleiding tot verkeersvlieger is als goed te kenschetsen en beantwoordt aan normen die internationaal gangbaar zijn in de grote verkeersluchtvaart.

1.2.2. *Efficiëntie van het interne beheer*

In de bedrijfsvoering bij de RLS doen zich een aantal inefficiënties voor die voor een deel inherent geacht kunnen worden aan het zijn van de RLS van een opleidingsinstituut. Daarnaast is sprake van inefficiënties die los staan van het opleidingsstelsel zoals een bedrijfsadministratie die niet als «tool of management» kan worden gebruikt, een verouderd systeem van voorraadbeheer en minder efficiënte werkmethoden ten aanzien van het vliegtuigonderhoud.

Vanwege de fluctuaties in de meerjarenplanningen van de KLM (de voornaamste afnemer van opgeleide verkeersvliegers) en de overige opdrachtgevers en vanwege onzekerheid omtrent de feitelijke vraag op korte termijn is de huidige bedrijfscapaciteit zekerheidshalve afgestemd op een relatief hoge vraaggraming. Het aannemingsbeleid echter is voorzichtigheidshalve gericht op de actuele vraag, hetgeen de laatste jaren heeft geleid tot een lagere inname van leerlingen. De facto is er in dat geval sprake van overcapaciteit en onderbenutting. De lager dan normale gemiddelde leerlingenbezetting van de laatste jaren geeft dan ook aanzienlijke onderbezettingsverliezen.

Het zich voordoen van pieken en dalen in het huidige opleidingsprogramma alsook allerlei versturende variabele factoren bij de inzet van de produktiemiddelen dragen bij tot perioden van onderbenutting van de (32) lesvliegtuigen en (6) simulators en van het personeel in hun instructiefunctie.

1.2.3. *Kosten van de opleiding tot verkeersvlieger*

Gegeven het benodigde dure productie-apparaat zijn de RLS-opleidingsactiviteiten – gericht op een jaarlijkse inname van 50 leerlingverkeersvliegers – als relatief kleinschalig aan te merken, zij het dat de RLS niet tot kleinere Europese scholen behoort. De opleidingskosten per leerlingverkeersvlieger zijn mede daarom hoog (rond 0,5 mln). Ongeveer een derde van de totale opleidingskosten is variabel c.q. afhankelijk van de bezettingsgraad van de school.

De kostendekking van de opleiding tot verkeersvlieger is gering. Vanwege de relatief kleine vrijwillige bijdrage in de kosten van de zijde van de KLM als voornaamste afnemer (40.000 gld. per leerling) is in feite sprake van een indirecte subsidiëring door de overheid van deze luchtvaartmaatschappij. De werkgroep acht in ieder geval handhaving van een bijdrage gerechtvaardigd, maar acht het niet op haar weg liggen uitspraken te doen over de wenselijkheid tot voortzetting van de indirecte subsidiëring.

Omdat in het algemeen de kwaliteit van rijksopleidingen in beginsel ook kan worden gewaarborgd door regelgeving en controle in plaats van een 100% overheidsbetrokkenheid in de opleidingsvoorziening is er aanleiding de mogelijkheden tot en effecten van privatisering van de RLS te inventariseren.

1.2.4. *Beleid in het buitenland*

Vergelijking met de opleidingsscholen in België, Duitsland, Zwitserland en Frankrijk leert, dat doelstelling, kwaliteit van de opleidingen, en benutting van personeel en materieel in grote lijnen overeenkomen met die bij de RLS. De opleidingskosten per leerlingverkeersvlieger in de eerste drie genoemde landen zijn globaal ingeschat wat lager. Bij de Duitse Lufthansa-school leidt een andere organisatie van opleiding en onderhoud tot een veel hogere benutting van het vliegtuig voor de eindopleiding en daarmee tot lagere kosten. Privatisering in de vorm van uitbesteding komt in het buitenland voor. Er zijn geen gevallen bekend waarbij de verkeersvliegeropleiding door particuliere scholen los van de «vlagmaatschappij» wordt verzorgd. De facto is er in vergelijking met Nederland een grotere betrokkenheid van deze vlagmaatschappijen in de uitvoering van de opleiding tot verkeersvlieger.

1.3. *Voorstellen*

In de meerjarenramingen zijn uitgaven opgenomen die moeilijk beïnvloedbaar worden geacht. Het betreft met name uitgaven in het kader van de (contractueel vastgelegde) Defensie-activiteiten. Deze uitgaven staan in directe relatie tot de middelen. Besparingen op de totale uitgaven van de school zijn daarom eerst en vooral gezocht bij de andere opleidingsactiviteiten, in het bijzonder die met betrekking tot de opleiding tot verkeersvlieger.

1.3.1. *Efficiencyvariant (20%-variant)*

De efficiencyvariant betreft de verplichte 20%-variant die een besparing oplevert ten opzichte van het ijkpunt van 5,8 mln. (1,5 mln. lonen en salarissen en 4.3 mln materieel). Naar aard en inhoud zijn de voorgestelde maatregelen gericht op:

- vermindering van de overcapaciteit en optimalisering van de inzet van het RLS-personeel in het kader van een interne reorganisatie van de school, waarbij tevens een kwalitatieve verbetering van met name het financieel management van belang is;
- verlaging van het aantal vliegreun;
- vermindering van het uitbesteden van onderhoud en toepassing van andere onderhoudsmethoden;
- verbetering van het voorraadbeheer en de administratie (automatisering);
- verlenging van de afschrijvingsperiode van de lesvliegtuigen;
- versoering van de voorzieningen ten behoeve van de leerlingen;
- verbetering van de efficiency van het leerlingselectiesysteem.

De maatregelen tasten de taakuitvoering van de RLS niet wezenlijk aan en kunnen geleidelijk worden ingevoerd. De beoogde inkrimping van de personeelsbezetting met in totaal 25 man ten opzichte van de begrotingssterkte (ten opzichte van de effectieve sterkte per 1 juni 1984 met 9 personen) kan in geval van verstoringen in het opleidingsprogramma en ziekte bij de instructie-afdelingen eventueel leiden tot achterstanden in het opleidingsprogramma. Invoering van de personeelsreductie in 1986 betekent gedwongen ontslag voor maximaal 7 personeelsleden (maximaal 4 bij invoering in 1988), indien herplaatsing op grond van het Sociaal Statuut van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet mogelijk blijkt. Het is niet uitgesloten dat de vliegreunreductie in 1986 en 1987 minder dan de beoogde besparingen oplevert zolang nog geen adequate simulator ter beschikking staat. Met de nieuwe raming is een ondergrens bereikt. Aan een eventueel plotseling stijgende vraag naar opleidingen van bijvoorbeeld Defensie zal niet zonder meer kunnen worden voldaan.

1.3.2. *Voorzieningenniveau-variant*

De voorzieningenniveau-variant heeft betrekking op een verlaging van het jaarlijks aantal op te leiden verkeersvliegers. Onderzocht is het kosten- en capaciteitseffect van een verlaging van de jaarlijks aan te nemen 40 abinitio-leerlingen tot respectievelijk 36, 32 en 28 leerlingen. Een verlaging tot 28 leerlingen leidt tot een uitgavenverlaging van 1,75 mln. (0,71 mln. lonen en salarissen en 1,04 mln. materieel).

De met de verlaging van de leerlingenbezetting gepaard gaande schaalverkleining betekent een aanzienlijke stijging van de kostprijs per leerlingverkeersvlieger. De maatregel betekent voorts een bijstelling van het beleid gericht op het zo goed mogelijk voorzien in de opleidingsbehoefte. Met name in tijden van grotere vraag naar verkeersvliegers zal de RLS niet steeds kunnen voorzien in de opleidingsbehoefte en zal de KLM van elders vliegers moeten aantrekken en mogelijk een zuigkracht op militaire vliegers van Defensie gaan uitoefenen.

1.3.3. *Profijtbeginsselvariant*

De huidige bijdrage van de leerlingverkeersvliegers van 16.400 gld per persoon komt neer op circa 3% van de opleidingskosten per leerling. Voor een verhoging van deze bijdrage is aansluiting gezocht bij een norm die recentelijk voor het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs is voorgesteld, te weten 15% van de gemiddelde onderwijskosten per leerling. De werkgroep is van oordeel dat in het onderhavige geval een bijdrage van 15% op de totale kosten kan worden gebaseerd, hetgeen bij

de huidige opleidingskosten neerkomt op circa 75.000 gld. De werkgroep acht een dergelijke bijdrage haalbaar gelet op de hoogte van het salaris dat de opgeleide verkeersvlieger gaat verdienen. De budgettaire effecten van deze variant zullen pas op langere termijn volledig doorwerken. Alleen in geval van voorfinanciering (door bijvoorbeeld KLM) is een middelenverhoging mogelijk van circa 2.3 mln (gebruikersbijdrage).

1.3.4. *Privatiseringsvariant(-en)*

Een verkennende inventarisatie verricht naar de mogelijkheden van diverse vormen van algehele privatisering van de RLS en naar de effecten ervan op een zevental aandachtgebieden—waaronder de kwaliteit van de opleiding en het regionaal belang van de school leidt tot de conclusie dat een nadere studie wenselijk is. De werkgroep beveelt aan op korte termijn een privatiseringsonderzoek in te stellen naar de concrete (markt-)mogelijkheden en vooral ook de budgettaire effecten van de meest wenselijke privatiseringsvormen en daarbij met name de opties uitbesteding aan de KLM en verzelfstandiging te betrekken.

Mogelijkheden tot privatisering van bepaalde taken of onderdelen van de RLS betreffen de praktijk-eindopleiding, het vliegtuigonderhoud en de leerlingenzorg. Ten aanzien van de eindopleiding biedt uitbesteding of het overgaan tot samenwerkingsverbanden het meeste perspectief, waarbij de Lufthansaschool de meest voor de hand liggende partner is. De werkgroep heeft onvoldoende inzicht kunnen verkrijgen in de uitvoerbaarheid en beveelt ander onderzoek ter zake aan.

De werkgroep acht onder een aantal voorwaarden overname door de marktsector van de Technische Dienst voor het vliegtuigonderhoud en van de onderafdeling Leerlingenzorg (internaat) in zo dicht mogelijke nabijheid van de school een reëel alternatief voor deze voorzieningen. Globaal ingeschat kan afstoten van de onderhoudstaak resulteren in een kostenbesparing van circa 0.75 mln. De werkgroep beveelt nader onderzoek aan naar de voorwaarden en effecten van overname van de Technische Dienst. Dit geldt ook voor geheel of gedeeltelijke privatisering van de leerlingenzorg in de vorm van verpachting aan een particulier als meest reële constructie. Verpachting zal onder bepaalde condities voor het rijk een besparing op de uitgaven voor de leerlingenzorg van circa 0.9 mln kunnen betekenen.

1.3.5. *Vervanging van de Citation-straalvliegtuigen*

De werkgroep heeft afzonderlijk aandacht besteed aan de consequenties voor het investeringsprogramma van een aanzienlijke verbetering van de benuttingsgraad van de vliegtuigen voor de praktijk-eindopleiding (thans de Citations) in combinatie met verlaging van de vliegereenproductie als voorgesteld bij de efficiencyvariant. De werkgroep constateert dat met betrekking tot de voorgenomen vervanging van de 6 Citations (aanschafwaarde ultimo 1984 in totaal circa 60 mln) volstaan kan worden met de aanschaf van 3 nieuwe toestellen. De thans in de begroting opgenomen reserveringen komen uit op in totaal 30 mln. Dit betekent, dat de begroting van de RLS gevrijwaard blijft van een anders noodzakelijke verhoging met ongeveer eenzelfde bedrag.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

Het kabinet heeft ter zake van het rapport van de werkgroep Rijksluchtvaartschool het volgende overwogen.

1. Het kabinet heeft met instemming kennis genomen van de aanbeveling van de werkgroep om op korte termijn een concreet onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden tot privatisering van de Rijksluchtvaartschool (RLS),

dan wel van bepaalde onderdelen daarvan. Het kabinet is namelijk van mening dat een rijksopleiding (c.q. 100% overheidsbetrokkenheid) niet de enige mogelijke waarborg vormt voor een goede selectie en opleiding van verkeersvliegers met het oog op de zorg voor een veilige vluchtuitvoering bij de grote luchtvaartmaatschappijen. Zij sluit een dergelijke waarborg, in de vorm van regelgeving en controle bij een aantal vormen van privatisering van de RLS niet bij voorbaat uit. Voorts meent het kabinet dat de aard van de opleidingsactiviteiten van de RLS privatisering en een bedrijfsmatig beheer niet in de weg staat en dat de daaraan verbonden niet-ambtenarenstatus van het personeel de flexibiliteit in de bedrijfsvoering kan bevorderen. Het is van belang dat het *privatiseringsonderzoek* op korte termijn wordt uitgevoerd. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft inmiddels aan de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering gevraagd haar te adviseren in de keuze van de te onderzoeken privatiseringsvarianten.

2. Het kabinet constateert dat de toepassing van de *efficiencymaatregelen van de 20%-variant* de taakuitvoering van de RLS niet wezenlijk aantast. De met de maatregelen gepaard gaande personeelsvermindering behoeft niet te leiden tot gedwongen ontslagen voorzover het Sociaal Statuut van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat herplaatsing mogelijk maakt.

Inmiddels heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd deze variant over te nemen.

3. In het kader van *toepassing van het profijtbeginsel* heeft de werkgroep voorstellen gedaan met betrekking tot een verhoging van de eigen bijdrage van de ab-initio-leerlingverkeersvlieger en omscholvers⁹. Daarbij wordt aangesloten bij de norm die recentelijk voor het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs is ingevoerd. Het kabinet deelt de argumenten van de werkgroep en de daarop gebaseerde opvatting dat het wenselijk is de norm van 15% in dit geval niet te baseren op de gemiddelde operationele, maar op de totale opleidingskosten. Te overwegen is een gefaseerde invoering van bedoelde bijdrageverhoging in vijf jaar.

Tegelijkertijd is nader onderzoek nodig naar de vraag of van de verhoging een onaanvaardbare drempelverhoging uitgaat met betrekking tot kwaliteit en vooral kwantiteit van het aanbod van leerlingen. Tevens zal de bereidheid van het bankwezen tot leningverstrekking moeten worden onderzocht, als ook de mogelijkheid van voorfinanciering door de KLM.

De beoogde bijna vervienvoudiging van de eigen bijdrage van de ab-initio-leerling-verkeersvlieger (tot 75 000 gld.) legt de problematiek van de verbetering van de kostendekkendheid van de verkeersvliegersopleiding eenzijdig bij de leerlingen. Het rapport bevat geen concrete voorstellen tot verhoging van de relatief geringe vrijwillige bijdrage van de voornaamste afnemer van opgeleiden, de KLM, die circa 95% van de opgeleiden in dienst neemt. In het rapport wordt volstaan met de constatering, dat thans in feite sprake is van indirecte subsidiëring van de KLM en dat een hogere bijdrage gerechtvaardigd zou zijn. Gelet op het profijit dat de luchtvaartmaatschappijen hebben van de rijksopleiding, dienen daarom naar de mening van het kabinet op korte termijn de mogelijkheden tot structurele verhoging van de de KLM-bijdrage en wellicht ook de mogelijkheid van een bijdrage van de andere luchtvaartmaatschappijen te worden onderzocht. Dit onderzoek kan geschieden in het kader van voornoemd privatiseringsonderzoek, waarin ook de financiële consequenties van privatisering voor de KLM aan de orde dienen te komen.

4. De in het rapport opgenomen *verlaging van het voorzieningenniveau* behelst een verlaging van het aantal jaarlijks op te leiden verkeersvliegers. Een deel van de overcapaciteit bij de RLS staat in verband met het opvangen van de fluctuaties in de vraag van de KLM naar opgeleide verkeersvliegers. Toepassing van de voorzieningenniveauvariant betekent daarom een bijstelling van het beleid gericht op het steeds volledig voorzien in de opleidingsbehoefte. Invoering van een verlaagd voorzieningenniveau vooruitlopend op de resultaten van het privatiseringsonderzoek acht het kabinet thans niet opportuun.

⁹ Ab-initio-leerlingen zijn leerlingen die de gehele tweejarige opleiding volgen, dit in tegenstelling tot de zogenaamde omscholvers die reeds vliegervaring hebben.

5. Ten aanzien van de voorgenomen *vervanging van de zes Citation-toestellen* concludeert de werkgroep dat volstaan kan worden met de aanschaf van ten hoogste drie nieuwe toestellen in geval van een aanzienlijke verbetering van de benuttingsgraad van de vliegtuigen voor de praktijkind-opleiding, gecombineerd met een verlaging van de vliegreunproductie. Het kabinet is evenwel de opvatting toegegaan dat de aanschaf van nieuwe vliegtuigen niet strikt noodzakelijk is, renovatie kan evenzeer voldoen aan de doelstellingen. In samenhang daarmee kan dan tevens een vluchtsimulator worden aangeschaft. Het kabinet acht het overigens gewenst de besluitvorming ter zake te koppelen aan de resultaten van genoemd privatiseringsonderzoek. Dit staat uiteraard toepassing thans van de efficiency-variant niet in de weg.

2.2. Conclusies

In het licht van de onder 2.1 weergegeven overweging heeft het kabinet ten aanzien van het heroverwegingsrapport Rijksluchtvaartschool als volgt besloten:

a. De Minister van Verkeer en Waterstaat zal, in het kader van de tweede ronde van privatiseringsonderzoeken, die onder supervisie van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering zal plaatsvinden, een werkgroep «Privatisering Rijksluchtvaartschool» instellen. Deze werkgroep brengt uiterlijk 1 januari 1986 verslag uit aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. De Minister van Verkeer en Waterstaat legt vóór 1 februari 1986 voorstellen terzake van privatisering van de Rijksluchtvaartschool voor aan het kabinet, vergezeld van het rapport van de werkgroep «Privatisering Rijksluchtvaartschool» alsmede het advies over dat rapport van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering.

b. Het kabinet stemt in met de voorstellen tot verbetering van de doelmatigheid van de opleidingsactiviteiten van de Rijksluchtvaartschool als beschreven in het heroverwegingsrapport. Deze leiden tot een besparing van 2,9 miljoen in 1986 oplopend tot 5,8 miljoen in 1988 en 1989. De maatregelen dienen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk met ingang van 1986 te worden ingevoerd.

c. Het kabinet stemt in met een gefaseerde invoering in vijf jaar van de voorgestelde verhoging van de eigen bijdrage van de ab-initio-leerlingverkeersvliegers van 3% tot 15% van de totale opleidingskosten per ab-initio-leerling en met een overeenkomstige percentuele verhoging van de eigen bijdrage van de omscholers. De eerste verhogingen kunnen worden toegepast op de leerlingen vanaf de klas die in de zomer van 1985 aantreedt.

d. Het kabinet stelt vast, dat – in plaats van de eerder voorgenomen vervanging van de zes lesvliegtuigen – volstaan kan worden met de renovatie van drie lesvliegtuigen inclusief de aanschaf van een vluchtsimulator. Nadere acties ter zake worden opgeschort tot na de besluitvorming over het privatiseringsonderzoek.

66. KOLENBELEID

1. Samenvatting

1.1. *Taakopdracht en onderzoeksopdracht*

In de Miljoenennota 1984 is als één van de negen onderwerpen van de vierde ronde heroverweging het kolenbeleid genoemd. Bij gelegenheid van de bespreking in de Ministerraad van aanvullende onderwerpvoorstellen voor deze heroverwegingsronde is afgesproken dat de heroverweging van het kolenbeleid zich zou richten op een nadere bezinning op het kolenonderzoek, ontwikkeling en demonstratie. De taak van de werkgroep betreft derhalve uitsluitend de heroverweging van het Nationaal Onderzoekprogramma Kolen (NOK) in het kader waarvan bovengenoemde activiteiten gestimuleerd worden. De «kolenmaatregelen» in de WIR-ET en de compensatieregeling WKK op kolen vormden derhalve geen onderdeel van heroverweging; het gaat daarbij immers om instrumenten die gecreëerd zijn om negatieve effecten op het kolengebruik van maatregelen gericht op andere energiedragers te neutraliseren en niet om onderzoek, ontwikkeling en demonstratie. Zie ook brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 6 april 1984 (Tk 16 625, nr. 65).

Het NOK besloeg oorspronkelijk de periode 1981–1985. Er zijn echter ook gelden doorgeschoven voor de periode 1986 tot en met 1988 als gevolg van temporisering van het programma. De werkgroep had de taak beleidsvarianten te ontwikkelen ten opzichte van de volgende ramingen voor de jaren 1986 tot en met 1988, die voorzien zijn in de Miljoenennota 1984:

	1986	1987	1988
(x f 1 mln.)	109,5	15,0	15,0

1.2. *Bevindingen*

Het hoofddoel van het NOK, zoals dit in 1982 door de regering is geformuleerd, is het opheffen van belemmeringen op technisch, organisatorisch en milieuhygiënisch gebied, die een grotere inzet van kolen bij de energieopwekking in de elektriciteitssector en in de industrie bemoeilijken. Het NOK neemt een belangrijke plaats in het energiediversificatiebeleid van de overheid in. Nevendoel is het stimuleren van innovatie-inspanningen van het Nederlandse bedrijfsleven op het gebied van kolen en kolenreststoffen.

1.2.1. *Hoofddoel*

Met betrekking tot de inzet van kolen, zowel in de elektriciteitssector als in de industrie is de laatste jaren het kostenvoordeel van deze energiedrager ten opzichte van olie en gas meer op de voorgrond gekomen. Daarnaast is de zorg voor het milieu sinds het verschijnen van de Kolennota in 1980, waarin het NOK werd aangekondigd, aanmerkelijk toegenomen. In het Raamprogramma NOK 1984–1988 zijn de onderzoeksdoelstellingen in dit licht opnieuw gezien.

In de *elektriciteitssector* wordt vergroting van het steenkoolgebruik nagestreefd op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze, zodanig dat de doelstelling van lage elektriciteitsstarieven niet wordt gefrustreerd. Dit betekent dat de aandacht onverminderd gericht zal moeten blijven op een verhoging van het energetisch rendement, kostenbesparing bij opslag, transport en gebruik van kolen en kolenreststoffen, rookgasreinigingstechnieken en optimalisering van de kwaliteitseisen van steenkool. Daarnaast is onderzoek nodig naar verantwoorde hergebruiksmogelijkheden van kolenreststoffen in verband met de beperkte deponiemogelijkheden en de eisen die lokale bestuurders stellen ten aanzien van het tijdig beschikbaar zijn van oplossingen voor het verwijderen van de reststoffen.

Een grotere inzet van kolen in de *industrie* is alleen mogelijk wanneer nieuwe technieken kunnen concurreren met olie en gas. Het prijsvoordeel van kolen moet kunnen worden benut. De aandacht zal dan ook gericht moeten blijven op verlaging van de kosten, verbetering van het verbrandingsrendement en de logistiek en vergroting van de bedrijfszekerheid. Aan de oplossing van de reststoffenproblematiek, specifiek voor deze sector zullen, gegeven de toenemende aandacht voor het milieu, hoge eisen worden gesteld.

Kolenvergassing wordt, vooral uit kostenoverwegingen, op korte termijn niet langer gezien als een mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de Nederlandse energievoorziening.

1.2.2. *Nevendoeel*

Naast de hoofddoelstelling heeft in het NOK ook de nevendoelstelling, de betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven, aandacht gekregen. Geconstateerd wordt dat het bedrijfsleven overeenkomstig de verwachtingen heeft geparticipeerd in de NOK-activiteiten in de onderscheiden aandachtsgebieden. Resultaten van NOK-programma's zijn in een aantal gevallen vertaald in innovatieve technieken.

1.2.3. *Aandachtsgebieden*

In het kader van het NOK wordt de overheidsinspanning onderscheiden naar aandachtsgebieden, welke geformuleerd zijn op basis van de eerder genoemde doelstellingen.

- Het onderzoek naar Nederlandse steenkoolvoorkomens wordt in 1985 afgesloten en alsdan zal de waarde van verder onderzoek bepaald kunnen worden.
- Op het gebied van ondergrondse vergassing is een beperkt programma noodzakelijk om aansluiting te houden met het buitenlands onderzoek, maar dit heeft een relatief lage prioriteit.
- Het onderzoek naar aard en samenstelling van steenkool is alleen van belang voor specifieke projecten, maar heeft als zodanig een relatief lage prioriteit.
- Het onderzoek op het gebied van kolenreiniging vooraf is alleen van belang voorzover dit betrekking heeft op combinaties met kolenwatermengsels en heeft als zodanig een hoge prioriteit.
- Op logistiek gebied heeft slechts het onderzoek naar grove kolenslurry en kolenwatermengsels (CWM) een hoge prioriteit, gezien de positieve implicaties voor het milieu, de kosteneffectiviteit en de industriële spin-off.
- Op het gebied van conventionele verbranding – op zich een prioritair aandachtsgebied gelet op de grote aandacht voor kostenverlaging en het milieu – hebben inspanningen terzake brandertechnieken en kolenwatermengsels een hoge prioriteit.
- Op het gebied van atmosferische wervelbedverbranding (AFBC), eveneens een prioritair aandachtsgebied, heeft onderzoek en ontwikkeling van de tweede generatie AFBC-generatie een hoge prioriteit; aan de demonstratie van een stoom- en gasturbine (STEG) met AFBC wordt een middelhoge of lage prioriteit toegekend, afhankelijk van de industriële belangstelling in Nederland.
- De inzet van vergassingstechnieken op de korte termijn heeft, in het licht van de ontwikkelingen op energiegebied, voor Nederland een lage prioriteit. Omdat echter kolenvergassing als zodanig voor Nederland op langere termijn van groot belang kan zijn, verdient een beperkt daarop gericht onderzoekprogramma een hoge prioriteit.
- Mede gezien de grote volumina aan kolenreststoffen is er een grote aandacht voor de toepassing van kolenreststoffen noodzakelijk; het gehele aandachtsgebied heeft dan ook een hoge prioriteit.

– Voor wat de effecten van een grotere koleninzet ten aanzien van milieu, arbeidsomstandigheden etc. betreft wordt geconstateerd dat met name de aandacht voor de milieu-effecten in de afgelopen jaren een steeds zwaarder accent heeft gekregen. Dit gebied heeft dan ook een hoge prioriteit.

Voor de goede orde moet worden geconstateerd dat een strikt kwantitatieve relatie tussen de inspanning en de effecten van de inspanning in een programma zoals het NOK niet is te geven.

1.2.4. Overige bevindingen

Het NOK hanteert slechts één beleidsinstrument, namelijk het verlenen van financiële ondersteuning (subsidie, leningen) voor onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratieactiviteiten. De werkgroep concludeert dat er thans geen alternatief is voor het financiële ondersteunings-instrument ter realisering van de NOK-doelstellingen. De werkgroep heeft voorts geconstateerd dat door de aard van het besluitvormingsproces een goede beheersbaarheid van de uitgaven wordt bereikt. In geval van overlapping met andere stimuleringsmaatregelen vindt afstemming plaats.

Vermelding verdient het effect op de werkgelegenheid. Met NOK-bijdragen worden activiteiten geïnitieerd die anders niet of in mindere mate zouden plaatsvinden. Een gedetailleerde kwantificering van dit effect is evenwel niet mogelijk.

M.b.t. de mogelijkheid van privatisering is een deel van de werkgroep van mening dat er in het kader van het NOK geen sprake is van productie van voorzieningen, zodat privatisering niet aan de orde is. Wel is de uitvoering van het beleid geprivatiseerd, d.w.z. uitbesteed aan een tweetal organisaties te weten het Projektbeheerbureau Energieonderzoek (PEO) voor onderzoek- en ontwikkelingswerk en de Nederlandse Energie Ontwikkelingsmaatschappij (NEOM) voor demonstratieprojecten. Een ander deel van de werkgroep is evenwel van mening dat de mogelijkheden van privatisering niet zijn uitgeput; als zodanig wordt bepleit een beëindiging van subsidies in geval van activiteiten die betrekking hebben op de verbetering van de kosteneffectiviteit.

Ter zake van het profijtbeginsel komt de werkgroep tot de conclusie dat de doelstellingen van het NOK zowel op de langere termijn zijn gericht, als een brede maatschappelijke strekking hebben zodat het niet wenselijk is onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratie-activiteiten geheel over te laten aan het bedrijfsleven. Op projectniveau wordt het profijtbeginsel toegepast doordat per geval wordt bezien welke bijdrage het bedrijfsleven of onderzoekinstellingen dienen te leveren en welk deel van de kosten de overheid, gegeven de richtlijnen terzake, kan bijdragen. Het bedrijfsleven, met name de elektriciteitssector, levert reeds aanzienlijke onderzoeksinspanningen.

1.3. Voorstellen

Gelet op het voorgaande is binnen de werkgroep, op basis van de evaluatie, een tweetal benaderingen gevolgd. De *meerderheid* heeft een prioriteitsstelling opgesteld voor de in paragraaf 1.1 genoemde periode 1986-1988. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen hoge prioriteit (activiteiten die noodzakelijk worden geacht voor het oplossen van de knelpunten), middel-prioriteit (wenselijke activiteiten) en lage prioriteit (mogelijke activiteiten).

Het vervallen van de lage prioriteiten zou leiden tot een bezuiniging van circa 10%. Dit heeft tot gevolg dat het algemeen onderzoek naar karakterisering niet wordt voortgezet. Op het gebied van logistiek zullen er enkele initiërende activiteiten die leiden tot een betere kosteneffectiviteit bij het gebruik van kolen wegvallen. Op het gebied van AFBC zullen de opties voor koleninzet worden verminderd en wordt de betrokkenheid van de Nederlandse industrie geringer.

Het wegvallen van de middel-prioriteiten samen met de lage prioriteiten leidt tot een besparing van circa 20%. Naast de hierboven genoemde effecten heeft dit met name gevolgen voor de ontwikkeling en introductie van de FBC-technologie; met name zal dit leiden tot vertraging van deze introductie. Het resultaat van deze prioriteitsstelling is in onderstaande tabel samengevat, hetgeen betekent dat de meerderheid voor voortzetting van het NOK minimaal f 114 mln. noodzakelijk acht: f 6 mln. voor schone vaste brandstoffen, f 3 mln. voor logistiek, f 17 mln. voor conventionele verbranding, f 30 mln. voor wervelbedverbranding, f 3 mln. voor vergassing, f 50 mln. voor kolenreststoffen en f 5 mln. voor effecten.

Deze meerderheid is van mening dat een verdere beperking van de overheidsbijdrage geen rechtvaardiging vindt in de verrichte evaluatie en daardoor een onverantwoorde aantasting betekent van de doelstelling van het NOK.

Bedragen in mln. gld.	'84	'85	'86 t/m '88		
Prioriteit			H	M	L
Aandachtsgebied					
<i>1. Nederlandse steenkolenvoorkomens en winning</i>					
a) steenkoolvoorkomens		¹	1	—	—
b) steenkoolwinning	2	—	—	—	3
<i>2. Karakterisering</i>					
	—	—	—	—	2
<i>3. Schone vaste brandstof</i>					
a) kolenreiniging vooraf	—	—	—	—	—
b) reiniging in combinatie met CWM	—	2	6	—	—
<i>4. Logistiek</i>					
a) kolenslurry	—	10	1	—	—
b) logistiek i.v.m. CWM	—	—	2	—	—
c) overige	—	—	—	—	3
<i>5. Conventionele Verbranding</i>					
a) brandertechnieken	4	5	14	—	—
b) ontzwaveling	15,2	2	—	—	—
c) gecombineerde NO _x en SO ₂	—	15	—	—	—
d) katalytische Deno _x	17	—	—	—	—
e) stofvangst	—	10	—	—	—
f) kolenwatermengsels	0,5	2	3	—	—
g) diversen	—	3	—	—	—
<i>6. Wervelbedverbranding</i>					
a) AFBC	18	10	—	—	—
b) onderzoek ontwikkeling + 2e generatie AFBC	3	3	15	—	—
c) CAFBC	—	—	3	—	—
d) PFBC/STEG/combinatie opstellingen	—	—	12	12	12
<i>7. Vergassing</i>					
a) fundamenteel onderzoek	2,5	2	3	—	—
b) demo's (voorbereiding)	—	—	—	—	—
<i>8. Kolenreststoffen</i>					
a) onderzoek	10	16	50	—	—
b) toepassing	—	—	—	—	—
<i>9. Effecten</i>					
	5	7	5	—	—
NEOM manuren ²	2	2	—	—	—
	79,2	89	114	12	20

¹ Het programma Nederlandse steenkoolvoorkomens valt niet onder de NOK-begroting. Hiervoor is f 30 mln. uitgetrokken en deze is in '85 totaal toegezegd.

² Voor 1986 en later zijn de NEOM manuurkosten beschouwd als integraal onderdeel van de projecten.

De *minderheid* komt, op basis van een andere visie ten aanzien van de rol van de overheid, tot de conclusie dat voor periode 1986-1988 voor het NOK slechts een beperkte voortzetting van de overheidsbijdragen ter grootte van f 32 mln. zinvol is en wel als volgt: voor het aandachtsgebied NO_x, f 7 mln.; voor reststoffen, f 20 mln.; voor wervelbedverbranding, f 3 mln.; en voor kolenvergassing, f 2 mln..

Deze variant gaat uit van een nul-positie, waarna invulling wordt gegeven aan een voortzetting van het NOK en die leidt tot een besparing van circa 75%.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

De Ministeriële Commissie constateert dat in het licht van de gewijzigde omstandigheden op de energiemarkt zeker vorderingen zijn geboekt via het Nationaal Onderzoeksprogramma Kolen (NOK). Het programma is echter nog niet afgerond, zodat nog geen volledig oordeel over de effectiviteit van het instrumentarium kan worden gegeven. Een dergelijke beoordeling is van belang bij de gedachtenvorming over een eventuele voortzetting van het NOK na afloop van het huidige programma.

In de werkgroep is gesproken over de mogelijkheid van een systeem van gecombineerde normstelling, waarbij het gebruik van kolen in de elektriciteitssector en in de industrie binnen de randvoorwaarden van het energiebeleid aan een nader te bepalen ondergrens zou moeten worden gebonden, terwijl tegelijk een emissieplafond zou dienen te worden vastgesteld voor de hieruit voortvloeiende milieuverontreiniging. Uitgaande van een vooraf bepaalde koleninzet zou in beginsel aan individuele bedrijven een zekere flexibiliteit kunnen worden geboden ten aanzien van de milieu-uitworp, mits uiteraard het vastgestelde emissieplafond niet wordt overschreden. Binnen dit systeem zouden de betrokken sectoren de onderzoeks-, ontwikkelings- en demonstratie-activiteiten, die nu in het kader van het NOK plaatsvinden zelf ter hand dienen te nemen, waaruit in principe een geringer budgettaire beslag zal kunnen resulteren. De rol van de overheid kan beperkt blijven tot procesbewaking.

De werkgroep heeft geconcludeerd dat de introductie van een dergelijk systeem op dit moment niet realistisch is in de Nederlandse omstandigheden en dat het daarom geen alternatief voor het financiële ondersteuningsinstrument ter realisering van de NOK-doelstellingen kan vormen. Wel zou, aldus de werkgroep, overwogen kunnen worden om op een later tijdstip de mogelijkheid van een dergelijk systeem te onderzoeken.

De Ministeriële Commissie onderschrijft de conclusie van de werkgroep dat de introductie van een dergelijk systeem, waar het gaat om het gebruik van kolen in de elektriciteitssector en in de industrie te binden aan een bepaalde omvang, op dit moment geen alternatief is voor het financiële ondersteuningsinstrument ter realisering van de NOK-doelstelling.

Wat betreft de milieunormering in de elektriciteitssector zij erop gewezen dat in het kader van het IMP Milieubeheer melding is gemaakt van de wens van de SEP om een landelijk plan op te stellen in eerste instantie ter beperking van de uitworp voor SO₂ en NO_x. Hierbij wordt uitgegaan van de uitworpbeperking die in totaal op basis van de op handen zijnde «Algemene Maatregel van Bestuur op grond van de Wet Luchtverontreiniging met betrekking tot stookinstallaties» binnen de elektriciteitssector wordt bereikt. Daarbij zou het in principe aan de elektriciteitsproductiebedrijven kunnen worden overgelaten op welke locatie maatregelen worden getroffen, uiteraard binnen de lokaal geldende milieuhygiënische randvoorwaarden.

Tussen de SEP en VROM wordt op dit moment overleg gevoerd over haalbaarheid van een dergelijk emissieplan. Wat betreft de milieunormering in de elektriciteitssector voor andere componenten dan SO₂ en NO_x en ten aanzien van de milieunormen in de industrie wordt op dit moment nog geen overleg voorzien.

De Ministeriële Commissie acht het gewenst om de resultaten van het overleg tussen de SEP en VROM af te wachten alvorens verder te bezien of nader onderzoek naar de mogelijkheden van een systeem van gecombineerde normstelling zinvol is.

2.2. Conclusie

De Ministeriële Commissie stelt voor om de resultaten van het overleg tussen de SEP en VROM over een op te stellen emissieplan af te wachten alvorens verder te bezien of een nader onderzoek naar een systeem van gecombineerde normstelling zinvol is.

67. HERSTRUCTURERING EN MEDEBEWIND VAN DE PBO'S OP AGRARISCH TERREIN

1. Samenvatting

1.1. *Taakopdracht en onderzoeksopzet*

De taakopdracht hield in dat de werkgroep zich zou dienen te concentreren op de produktschappen in de agrarische sector, met inbegrip van de produktschappen voor Bier en Gedistilleerde Dranken, en zich met name zou dienen te richten op de medebewindstaken en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. Voorts zou in het onderzoek aandacht moeten worden gegeven aan het kostenaspect en de inrichting van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, waarbij met name gedacht werd aan herstructurering van de PBO. De eventueel hieruit voortvloeiende kostenbesparingen zouden aanleiding kunnen geven tot lastenverlichting voor het bedrijfsleven zonder dat daarmee rijksmiddelen zouden zijn gemoeid.

In het kader van dit onderzoek werd medebewind gedefinieerd als bevoegdheden die krachtens de wetgeving op landbouwterrein aan de Minister van Landbouw en Visserij toekomen en die aan produktschappen (verticale bedrijfslichamen) zijn overgedragen. De genoemde bevoegdheden betreffen met name de uitvoering van EEG-marktordeningen, onder meer het opleggen van heffingen bij invoer en het verlenen van restituties bij uitvoer. Door de overige publiekrechtelijke bedrijfslichamen, de bedrijfschappen (horizontale lichamen), worden geen medebewindstaken in de bovengenoemde zin uitgevoerd.

Overeenkomstig de taakopdracht is derhalve aan de aspecten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken, ook aan die van de autonome taken van de produkt- en bedrijfschappen op agrarisch terrein aandacht besteed. Met name is nagegaan of en in hoeverre er mogelijkheden bestaan om te komen tot een beheersing van de totale voor de uitoefening van autonome taken bestemde financiële middelen.

Het financiële kader voor dit onderzoek werd bepaald voor wat betreft het medebewind, door de gerealiseerde uitgaven (economische code: 08) in 1983 ad f 34,3 miljoen die ten laste zijn gekomen van de begroting van het Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A. Voor wat betreft de uitvoering van de autonome taken gold het laatst bekende bedrag van de totale heffingsopbrengsten (economische code: 36) van de produkt- en bedrijfschappen op agrarisch terrein ad f 330,6 miljoen. Omdat er geen openbare meerjarencijfers beschikbaar zijn, zijn beide bedragen aangemerkt als de in het onderzoek te hanteren 'ijkpunten'.

1.2. *Bevindingen*

De werkgroep heeft geconstateerd, dat binnen het kader van de Wet op de Bedrijfsorganisatie een accentverschuiving heeft plaatsgevonden van autonome taken naar medebewindstaken. Een en ander houdt verband met het ontstaan van de EEG.

Niettemin is aan de doelstellingen van de Wet op de Bedrijfsorganisatie voldaan.

Immers, door de know-how van de bedrijfslichamen wordt enerzijds een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van algemeen beleid, anderzijds dragen hun kennis van en contacten met het bedrijfsleven bij aan de uitvoering van dat beleid.

Bij een toetsing aan de doelmatigheid is gebleken dat door de aanwezigheid van produktschappen de communicatielijnen tussen overheid en burger sneller en efficiënter zijn. Door het relatief grote aantal produktschappen kan echter vooral bij kleinere produktschappen het risico ontstaan dat de horizontale aangelegenheden onvoldoende bekend zijn en er minder algemeen inzicht bestaat. Bovendien kan het grote aantal schappen, zowel

voor de overheid in haar toezichhoudende taak, als voor het bedrijfsleven problemen opleveren; voor wat betreft de bedrijven valt te wijzen op het probleem van de geparalleliseerde handel. Wel zijn bij de produktschappen in het Sagitta-project en in het project betreffende de LEF-administratie harmoniserende tendensen te onderkennen.

Voor wat betreft de financiële aspecten heeft de werkgroep geconstateerd dat de totale opbrengsten van de door de bedrijfslichamen op agrarisch terrein ingestelde autonome heffingen – die tot de collectieve lastendruk worden gerekend en dienen ter dekking van de uitgaven en ter instandhouding van het vermogen – nominaal in de periode 1970 tot en met 1982 zijn gestegen met 155%. In reële termen uitgedrukt, blijken de heffingsopbrengsten in 1982 ten opzichte van 1980 van de produktschappen licht gestegen te zijn terwijl die van de bedrijven een daling vertonen.

1.3. Voorstellen

De werkgroep heeft afzonderlijke beleidsvarianten ontwikkeld voor de medebewindstaken en voor de autonome taken van de bedrijfslichamen. De werkgroep is er niet toe gekomen om eenmalige kosten die verbonden zijn aan het implementeren van beleidsvarianten adequaat te kwantificeren. Deze kosten die bij alle onderzochte varianten, voorkomen hebben een pro memorie karakter.

Ten algemene moet vermeld worden, dat de genoemde cijfers en percentages niet als het resultaat van diepgaande onderzoeken moeten worden beschouwd. Derhalve kan er geen absolute waarde aan worden toegekend.

1.3.1. Beleidsvarianten met betrekking tot de medebewindstaken

Variant a: Uitvoering van het medebewindstakenpakket door één rijksdienst

Uitgangspunt hierbij is de onderbrenging van alle medebewindsactiviteiten in één rijksdienst in een apart staand gebouw. Bezuinigingen blijken hierbij mogelijk te zijn door harmonisatie en automatisering. Het voordeel van deze variant is dat hierdoor betere mogelijkheden ontstaan voor uniforme toepassing en interpretatie van regelingen. Als nadeel is te noemen het wegvallen van een belangrijk stuk functionele decentralisatie. Voorts lijkt het in strijd met het streven naar vermindering van de betrokkenheid van de centrale overheid, temeer indien na het wegnemen van medebewindstaken een produktschap niet meer levensvatbaar blijkt te zijn, waardoor eventueel ook autonoom verrichte taken door het Rijk overgenomen moeten worden.

Variant b: Overheveling van een deel van het takenpakket naar de centrale overheid

De werkgroep is van mening dat in dit verband alleen de overheveling van de financiële administratie naar het Ministerie van Landbouw en Visserij als realiseerbaar te beschouwen is. Als nadelen van deze variant zijn te noemen: de als gevolg van de overheveling te verwachten problematiek van de afbakening van verantwoordelijkheden, onoverzichtelijkheid en strijdigheid met het decentralisatiebeginsel.

Variant c: Clustervorming

Uitgangspunt hierbij is de overheveling van het takenpakket van een aantal (kleinere) produktschappen naar een aantal grotere. Als voordelen van deze variant zijn te noemen: efficiencyverbetering en door de grotere organisatie-eenheden, meer uniformiteit en meer algemeen in- en overzicht. Als nadeel is te noemen afname van sectorspecifieke kennis bij de produktschappen waardoor de interesse van het bedrijfsleven kan verflauwen en de basis voor de autonome taakuitoefening aangetast kan worden. Daarnaast lijkt het tegen de strekking van de Wet op de Bedrijfsorganisatie in te gaan om medebewindstaken van het ene produktschap naar het andere over te hevelen.

Variant d: Verhoging van de efficiency

Deze variant is opgesplitst in twee delen:

– *variant d1*: besparingen door middel van het project Harmonisatie LEF-administratie.

Voor het automatiseringseffect is slechts een geringe besparing berekend. Hierbij moet aangetekend worden dat kostenbesparing geen doelstelling van het project vormt.

– *variant d2*: centralisatie aan de kant van de produktschappen.

Deze variant is in tegenstelling tot variant a niet in strijd met het decentralisatiebeginsel en biedt de mogelijkheid om tot bezuinigingen op het vlak van de autonome taken te komen.

Variant e: Uitbreiding van het medebewindstakenpakket.

De werkgroep meent dat binnen het onderzochte gebied geen mogelijkheden zijn tot besparingen. Geen inzicht bestaat daaromtrent bij een ruimere opvatting van het begrip medebewind.

Variant f: Eliminering van het niveauverschil in personele kosten produktschappen en centrale overheid.

Deze variant is onlosmakelijk verbonden aan variant a, maar kan ook bij alle andere varianten of apart gerealiseerd worden. Bij deze variant dient uitdrukkelijk vermeld te worden, dat een pakketvergelijking niet heeft plaatsgevonden.

De 20%-variant

De werkgroep meent dat een 20%-variant niet ten koste mag gaan van het takenpakket van de produktschappen omdat Nederland verplicht is uitvoering te geven aan het EEG-markt- en prijsbeleid.

Dit betekent dat wanneer met inachtneming van deze randvoorwaarde op termijn een besparing van circa 7 miljoen (= 20%), gerealiseerd wordt, dat:

- a. door centralisatie bij één dienst circa 30 arbeidsplaatsen moeten vervallen (1,9 miljoen);
- b. het gemiddelde beloningsniveau bij de produktschappen met f 5000,- per arbeidsplaats omlaag moet (f 2 mln.);
- c. het effect van automatisering, harmonisatie LEF-administratie en gecentraliseerde huisvesting f 3 miljoen moeten opleveren. Een deel van de besparing is taakstellend.

De meerderheid van de werkgroep meent, dat een dergelijke taakstellende besparing op basis van de verrichte kwantificering niet realiseerbaar is. De leden van het Ministerie van Financiën achten dit wel mogelijk zonder geforceerde actie.

Samenvatting varianten medebewindstaken

De volgende besparingen worden ten opzichte van het ijkpunt behaald. Daarnaast is het effect van centralisatie op de werkgelegenheid vermeld.

Variant a	+ f	=	3,2 mln.	9,3%	–20 manjaren
Variant b	+ f	=	1,2 mln.	3,5%	–4 manjaren
Variant c	+ f	=	2 mln.	5,8%	--11 manjaren
Variant d1	+ f	=	1,3 mln.	3,8%	PM
Variant d2	+ f	=	3,2 mln.	9,3%	–20 manjaren
Variant e		=	–	–	–
Variant f		=	1 mln.	2,9%	–
20%-variant		=	7 mln.		–30 manjaren

Uitgaande van een salarisverschil van f 5000,- komen de leden van het Ministerie van Financiën tot een besparing die 1 miljoen hoger ligt dan de resultaten van de varianten a + f en d2 + f.

Bij deze percentages is geen rekening gehouden met eenmalige kosten en uitverdieneffecten. Ten algemene dient nog opgemerkt te worden dat de cijfers, die aan de percentages ten grondslag liggen onder grote tijdsdruk zijn geproduceerd en, gezien de complexiteit van de materie, als indicaties moeten worden beschouwd.

Ten aanzien van varianten a en d2, die tot eenzelfde besparingspercentage leiden, heeft de werkgroep het gevoelen, dat variant a aanzienlijk meer verborgen frictiekosten heeft dan variant d2. Voorts worden bij variant d2 een aantal belangrijke nadelen van variant a, zoals strijd met het decentralisatiebeginsel en verlies van de inbreng van het bedrijfsleven ondervangen. De werkgroep wijst er wel op, dat een niet onaanzienlijk deel van de besparingen ontstaat door verval van arbeidsplaatsen. Ten aanzien van variant d1 beveelt de werkgroep aan om de bezuiniging specifiek één van de doelstellingen van het project Harmonisatie LEF-administratie te maken.

Voor de implementatie van de verschillende varianten zullen wettelijke aanpassingen plaats moeten vinden. Bovendien dient rekening te worden gehouden met het bijzondere karakter van de produktschappen, als autonome bedrijfslichamen, omdat beslissingen op het punt van het medebewind gevolgen hebben voor een produktschap als geheel.

1.3.2. *Beleidsvarianten met betrekking tot de autonome taken*

Variant a: Limitering heffingsbevoegdheid

Deze variant houdt in de beperking van het niveau van de huidige heffingen, respectievelijk de relatering van het niveau aan een macro-economische factor, zoals bijvoorbeeld de groei van de agrarische afzet.

De leden van het Ministerie van Financiën achten het wenselijk een limitering van de heffingsbevoegdheid als mogelijkheid tot vermindering van collectieve lasten, te beschouwen. De rest van de werkgroep acht deze variant op grond van de in het rapport beschreven overwegingen niet wenselijk.

Variant b: Besparingen in de uitvoeringskosten van de autonome taken

De werkgroep komt tot de conclusie dat slechts op grond van een zekere clustervorming bij de produktschappen een besparingsvariant verkregen wordt van f 0,7 mln.

68. VERVREEMDING VAN MET RIJKSMIDDELEN BEKOSTIGDE GOEDEREN

1. Samenvatting

1.1. *Taakopdracht en onderzoeksopzet*

De werkgroep had als opdracht te onderzoeken:

a. Wat gebeurt er met de resterende goederen indien een gesubsidiëerde instelling of een bedrijf dat subsidie heeft gekregen van taak verandert of wordt opgeheven?

b. Op welke wijze kan worden geregeld dat aan de Staat na wijzigingen/opheffing een evenredig deel van de met rijkssubsidie opgebouwde vermogensbestanddelen toekomt?

Ten aanzien van onderzoeksvraag a (de huidige praktijk) achtte de werkgroep de volgende vragen relevant:

– Is het mogelijk dat door middel van rijkssubsidie opgebouwde positieve vermogens(-bestanddelen) aan anderen dan het Rijk toevallen? In welke mate komt dit voor?

– Zijn er bij de subsidieverstreking voorzieningen getroffen om te voorkomen dat door middel van subsidie opgebouwde positieve (vermogens-)bestanddelen niet in evenredige mate aan het Rijk terugvloeien? Doen zich bij uitvoering van deze voorzieningen problemen voor?

Ten aanzien van onderzoeksvraag b (oplossingsrichtingen) ging het om de vraag welke praktische, juridische onderbouwde maatregelen kunnen worden getroffen om met rijksmiddelen opgebouwde positieve vermogens(-bestanddelen) bij beëindiging of verandering van taak van bekostigde instellingen, naar de algemene middelen te laten terugvloeien.

De werkgroep heeft in het onderzoek bekostigingsregelingen betrokken die voldeden aan de volgende criteria:

– alleen kapitaals- en inkomensoverdrachten aan privaatrechtelijke rechtspersonen, niet die aan particulieren en publiekrechtelijke rechtspersonen;

– een continu karakter;

– een doelstelling die geen vermogensversterking beoogt;

– een aandeel van rijksmiddelen bij de inkomsten van gesubsidiëerde instellingen of bij financiering van activiteiten van 50% of meer.

Voor de inventarisatie van de in aanmerking komende subsidieregelingen en het verzamelen van de voor de onderzoeksvragen relevante gegevens (de huidige praktijk) heeft de werkgroep een vragenlijst opgesteld en voor beantwoording toegezonden aan alle departementen. De vragenlijst en de resultaten van deze inventarisatie zijn bij het rapport opgenomen als bijlagen 1 en 2.

Voor de met het onderwerp samenhangende juridische problematiek en de ontwikkeling van oplossingsrichtingen heeft de werkgroep een beroep gedaan op de juridische kennis op dit terrein bij een aantal departementen. Zij heeft hiervoor een subwerkgroep, samengesteld uit juristen, ingesteld. De rapportage van deze subwerkgroep is als bijlage 3 bij het rapport opgenomen.

De werkgroep en subwerkgroep werden sterk gehandicapt door het vrijwel onontgonnen karakter van het onderwerp. Hierdoor moest relatief veel tijd worden besteed aan het verzamelen van feitelijke gegevens. De consequentie hiervan was dat niet aan alle aspecten van het onderwerp voldoende aandacht kon worden besteed. De bevindingen van de werkgroep dragen derhalve een globaal karakter.

1.2. *Bevindingen*

Uit de opgaven van de departementen ten aanzien van 138 subsidieregelingen, is het de werkgroep niet gebleken dat op grote schaal bij opheffing of taakverandering van gesubsidiëerde instellingen, met rijksmiddelen

opgebouwde positieve vermogens(-bestanddelen) aan anderen dan het Rijk toevallen. Uit deze opgaven blijkt dat dit zich slechts één geval (peiljaar 1983) heeft voorgedaan, waarbij de omvang van het betrokken bedrag relatief gering was.

Bij de onderzochte subsidieregelingen zijn in 40% van de gevallen geen voorzieningen getroffen om de met rijksmiddelen opgebouwde vermogens, bij beëindiging of taakverandering te laten terugvloeien aan het Rijk. Door de departementen is aangegeven dat in een groot aantal van deze gevallen alsnog voorzieningen kunnen worden getroffen.

Ten aanzien van bekostigingsregelingen waarbij voorzieningen zijn getroffen (60% van de onderzochte regelingen) is de indruk van de werkgroep over het algemeen positief, zij het dat van enige uniformiteit geen sprake is.

Bij de uitvoering van de voorzieningen zijn geen ernstige problemen gesignaleerd.

Slechts zeer globaal is door de werkgroep aandacht besteed aan de problematiek van positieve vermogensvorming bij gesubsidieerde instellingen. De eerste indruk (die met de nodige voorzichtigheid moet worden gehanteerd) is dat de mogelijkheden voor zodanige vermogensvorming bij subsidiëring in de exploitatiesfeer beperkt zijn. Bij investerings- en bouwsubsidies zijn deze mogelijkheden groter, maar juist hierbij gelden vrij stringente bepalingen.

De werkgroep acht het in zijn algemeenheid, om redenen van billijkheid, een doelmatige besteding van rijksmiddelen en ter voorkoming van willekeur, wenselijk dat bij bekostiging voorzieningen worden getroffen, die er toe strekken dat bij beëindiging of taakverandering van bekostigde instellingen de met rijksmiddelen opgebouwde positieve vermogens(-bestanddelen) in evenredige mate naar de algemene middelen terugvloeien. De aanspraak van de overheid in dezen is sterker naarmate het aandeel van de overheid bij de subsidiëring van investeringskosten en in de totale financiële behoefte groter is en de formele band met de gesubsidieerde instelling sterker is.

Juridisch lijkt het niet mogelijk te zijn om de in het verleden opgebouwde positieve vermogens(-bestanddelen) te laten terugvloeien naar het Rijk, tenzij daartoe in het verleden, in de betrokken bekostigingsregelingen adequate voorzieningen zijn getroffen. Eventueel kan door onderhandeling een claim van Rijkszijde worden geëffectueerd.

Het met terugwerkende kracht treffen van een voorziening, (ook indien bij wet in formele zin), is nauwelijks aanvaardbaar. Voor wat betreft de in de toekomst op te bouwen positieve vermogens(-bestanddelen) kan het Rijk zich bij de tot standkoming van nieuwe bekostigingsregelingen of bij de voortzetting van bestaande, zich rechten verschaffen. De meest voor de hand liggende oplossing in dit verband is het creëren in de bekostigingsregeling van een recht op een vergoeding naar rato van de verstrekte subsidies.

Het is hierbij niet mogelijk om in kwantitatieve zin aan te geven in welke mate middelen naar het Rijk zullen terugvloeien aangezien enerzijds het inzicht in de omvang van de opgebouwde positieve vermogens(-bestanddelen) bij gesubsidieerde instellingen nog te gering is, en anderzijds de frequentie van opheffing of taakwijzigingen van deze instellingen in de toekomst onbekend is.

1.3. Voorstellen

De werkgroep beveelt aan dat in bekostigingsregelingen een bepaling wordt opgenomen waarin wordt bepaald dat het Rijk naar rato van de verstrekte subsidie (gedurende een x aantal jaren) een vergoeding toekomt ten laste van de bekostigde instelling in geval van liquidatie of taakverandering. Teneinde uniformiteit te bevorderen beveelt de werkgroep aan om deze voorziening neer te leggen in «Aanwijzingen van de Minister-President»,

die voor «individuele» bekostigingsregelingen van toepassing kan zijn. In een dergelijke bepaling kunnen ook andere gevallen van vervreemding of wijziging van bestemming van onroerende en roerende goederen worden betrokken. De werkgroep stelt hierbij voor dat een kleine werkgroep wordt ingesteld om deze «Aanwijzing» voor te bereiden en te formuleren.

De werkgroep acht het wenselijk dat een dergelijke bepaling zo snel mogelijk wordt doorgevoerd bij bekostigingsregelingen waarbij geen voorzieningen bestaan. Hierbij dienen de bij de bekostigde instelling aanwezige mogelijkheden om met behulp van rijksmiddelen een (aanzienlijk) positief vermogen op te bouwen in beschouwing te worden genomen. Hierbij dient een kosten/batenafweging te worden gemaakt met betrekking tot de baten van de voorziening en de kosten van de noodzakelijke controlesystemen. Ook beveelt de werkgroep aan dat bekostigingsregelingen waarin wel voorzieningen zijn opgenomen worden getoetst aan de door de werkgroep voorgestane bepalingen.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

Het kabinet heeft terzake van het rapport Vervreemding van met rijksmiddelen bekostigde goederen het volgende overwogen.

Het kabinet heeft geconstateerd dat uit het onderzoek niet is gebleken dat op grote schaal bij opheffing of taakverandering van gesubsidieerde instellingen de met rijksmiddelen opgebouwde positieve vermogens(-bestanddelen) aan anderen dan het Rijk toevallen. Wel wordt geconstateerd dat in 40% van de onderzochte bekostigingsregelingen geen voorzieningen zijn getroffen om de met rijksmiddelen opgebouwde vermogens, bij beëindiging of taakverandering te laten terugvloeien aan het Rijk. Bij regelingen, waarin dergelijke voorzieningen wel zijn opgenomen is van enige uniformiteit geen sprake.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de werkgroep dat het om redenen van billijkheid, doelmatige besteding van rijksmiddelen en ter voorkoming van willekeur, wenselijk is dat voorzieningen worden getroffen, die ertoe strekken dat bij beëindiging of taakverandering van bekostigde instellingen, de met rijksmiddelen opgebouwde positieve vermogens (-bestanddelen) in evenredige mate naar de algemene middelen terugvloeien. Het is derhalve wenselijk dat conform het voorstel van de heroverwegingswerkgroep een uniforme bepaling in bekostigingsregelingen, waarin dergelijke voorzieningen tot nog toe ontbreken, wordt opgenomen en dat bestaande regelingen aan deze bepaling werden getoetst.

2.2. Conclusies

In het licht van de onder 2.1 weergegeven overweging heeft het Kabinet ten aanzien van het heroverwegingsrapport «Vervreemding van met rijksmiddelen bekostigde goederen» als volgt besloten:

Het kabinet stemt in met het voorstel, dat in bekostigingsregelingen, een bepaling wordt opgenomen, waarin wordt voorgeschreven dat in geval van liquidatie of taakverandering van de bekostigde instelling, het Rijk naar rato van de gedurende een nader te bepalen aantal jaren verstrekte subsidie een vergoeding toekomt ten laste van de bekostigde instelling. Ter bevordering van de uniformiteit wordt deze richtlijn neergelegd in een «Aanwijzing van de Minister-President». De Minister van Justitie zal een kleine werkgroep instellen waarin de departementen van WVC, Financiën, Justitie en Algemene Zaken, zijn vertegenwoordigd, die tot taak heeft om de genoemde «Aanwijzing» voor te bereiden.

Het voorzitterschap van de werkgroep wordt bekleed door een vertegenwoordiger van het departement van Justitie. De werkgroep brengt vóór 1 oktober 1985 verslag uit aan de Minister-President en aan de Minister van Justitie¹⁰. De Minister-President stelt de aanwijzing vast vóór 1 december 1985 en doet daarvan mededeling aan het Kabinet.

¹⁰ Dit besluit is inmiddels ten uitvoer gebracht.

69. VEREENVOUDIGING RECHTSPOSITIONELE REGELINGEN

1. Samenvatting

1.1. Taakopdracht en onderzoeksopzet

De rechtspositie van de ambtenaar bestaat o.m. uit een aantal secundaire arbeidsvoorwaarden. De betreffende regelingen zijn vaak complex van aard en vergen voor wat betreft hun toepassing soms omslachtige en kostbare administratieve procedures.

Het onderhavige bezoldigingsonderzoek had tot doel om de mogelijkheden te verkennen voor vereenvoudiging van de betreffende regelingen en hun uitvoering.

De werkgroep is haar werkzaamheden begonnen met een inventarisatie van centrale regelingen op het terrein van de onkostenvergoedings- en overige rechtspositionele regelingen in de secundaire sfeer. De «vertalingen» daarvan voor die categorieën ambtenaren die niet onder het ARAR vallen zijn qua ratio reeds conform de centrale regelingen, doch kunnen qua systematiek daarvan afwijken.

Deze «vertalingen», betreffen steeds aanpassingen aan specifieke omstandigheden, die het management noodzakelijk acht. De werkgroep heeft gemeend daar niet in te moeten treden. Zij gaat er daarbij wel van uit, dat de voor te stellen vereenvoudigingen op overeenkomstige wijze zullen doorwerken in deze «vertalingen».

Een aantal geïnventariseerde centrale regelingen viel voor nadere bestudering af, daar de werkingssfeer ervan zeer beperkt was en de verscheidenheid van de voorkomende aanspraken zo groot, dat vereenvoudiging door vergroving niet mogelijk is zonder aantasting van de ratio van de regeling. De onderzochte regelingen zijn:

- Het Verplaatsingskostenbesluit 1962
- Het Reisbesluit 1971
- De Regeling diensttelefoon
- De Regeling telefoonkosten
- De Regeling representatiekosten
- Voorschotregeling aanschaf motorrijtuigen.

1.2. Bevindingen

Teneinde enig inzicht te verkrijgen in de besparingen, die kunnen ontstaan bij bepaalde vereenvoudigingen in de regelgeving, is het noodzakelijk over een aantal kwantitatieve gegevens te beschikken. Die gegevens zijn evenwel niet zonder meer voorhanden. De administraties van de departementen voorzien niet in een kostenbewakingssysteem, dat het mogelijk maakt de gewenste gegevens te produceren.

Een zuiver beeld van de uitvoeringskosten wordt ook belemmerd door het feit dat eenzelfde afdeling c.g. ambtenaar zich met de uitvoering van diverse regelingen bezighoudt. Om dezelfde reden is het niet eenvoudig een voldoende inzicht te verkrijgen in de materiële apparaatskosten. Om toch enig inzicht te verkrijgen in het budgettaire beslag van de regelingen en haar uitvoering heeft de werkgroep besloten een eenmalige enquête te houden onder de departementen.

Bij een nadere analyse van de enquêteresultaten bleek dat met de verkregen informatie slechts zeer globale kwantitatieve indicaties kunnen worden gegeven die ter voorkoming van ongewenste interpretatie niet in deze verslaglegging zijn opgenomen. Dit neemt niet weg dat de werkgroep op basis van de verzamelde informatie alsmede op grond van kennis over en ervaring met de betrokken regelingen die haar uit anderen hoofde ter beschikking stond een aantal voorstellen heeft kunnen ontwikkelen die tot besparingen kunnen leiden.

1.3. Voorstellen

a. Verplaatsingskostenbesluit 1962 c.a.

De werkgroep onderschrijft in meerderheid de voorstellen van de werkgroep Eigen Huishouding, die ertoe strekken één van de zes vergoedingscomponenten, t.w. de vergoeding voor alle direct uit de verhuizing voortvloeiende kosten, te relateren aan de omvang van de eigen huishouding, voor zover die tot uitdrukking komt in de omvang van de woning.

Ook met betrekking tot de *aanspraak* op reiskosten woon-werkverkeer sluit de werkgroep zich in meerderheid aan bij de voorstellen van de werkgroep Eigen Huishouding. De voorstellen komen erop neer dat bij het bepalen van de aanspraak op vergoeding voor reiskosten woon-werkverkeer niet langer rekening wordt gehouden met een aantal factoren, die in de huidige regeling worden gehanteerd, t.w. burgerlijke staat, gewezen burgerlijke staat, het voeren van een eigen huishouding, het leven in zelfstandig gezinsverband, het verhuisplichtig zijn, het kostwinnerschap en de leeftijd. Deze vereenvoudiging betekent dat voortaan elke ambtenaar in beginsel voor een tegemoetkoming in de reiskosten i.v.m. woon-werkverkeer in aanmerking komt. Een minderheid echter kan de voorstellen niet onderschrijven, daar met name de wijziging in de aanspraakregeling onoverkomelijke budgettaire consequenties met zich meebrengt.

Voor de bepaling van de *hoogte* van de vergoeding aan niet-verhuisplichtige ambtenaren stelt de werkgroep in de eerste plaats voor om het formeel mogelijk te maken de maandelijks te vergoeden bedragen, zonder voorafgaand declaratieformulier, automatisch door de salarisadministratie uit te betalen. Vervolgens is de werkgroep van mening dat het karakter van de regeling gewijzigd dient te worden. De kosten die aan het woon-werkverkeer voor de werknemer zijn verbonden, worden nl. niet in opdracht van de werkgever gemaakt. Daarom kan de vergoeding het karakter van een *tegemoetkoming* in de kosten hebben en is er geen aanleiding de exacte werkelijke kosten tot uitgangspunt van de regeling te nemen. Er zou kunnen worden volstaan met een normbedrag gebaseerd op een gemiddelde per kilometer of zone. De door de werkgroep voorgestelde vereenvoudiging behelst een geheel nieuw systeem van tegemoetkoming in de kosten van het reizen tussen woonplaats en standplaats, waarbij niet langer de individuele wijze van reizen van belang is maar slechts de objectief gemeten afstand tussen woonplaats en standplaats.

Belangrijkste voordelen van het voorgestelde nieuwe systeem zijn, dat tariefwijzigingen niet meer individueel behoeven te worden doorberekend en dat kan worden overgegaan tot uitbetaling van een vast bedrag per maand.

De werkgroep meent, dat de voorgestelde vereenvoudiging een besparing toestaat op de personele kosten van circa 50%.

b. Reisbesluit 1971

Met betrekking tot de reiskostenvergoeding per kilometer voor het gebruik van de eigen auto met machtiging sluit de werkgroep aan bij het, reeds in studie zijnde, voorstel om het aantal tranches te verminderen. Het verder terugbrengen van het aantal klassen is naar het oordeel van de werkgroep niet verantwoord, aangezien de vergoeding dan te zeer gewild zou doen aan het uitgangspunt, dat de kosten integraal dienen te worden vergoed.

Ten aanzien van de verblijfkosten wordt naar de mening van de werkgroep de wijze van declareren wat doorzichtiger, indien de procentuele vergoeding per uur wordt vervangen door een bedrag per dag(deel). Ook de toeslagen voor logies, ontbijt, lunch en diner zouden kunnen worden uitgedrukt in een vast bedrag. Dit betekent voor de declarant, dat hij, bij de invulling van het declaratieformulier, kan volstaan met het vermelden van herkenbare bedragen.

De kleinst mogelijke minderheid geeft de voorkeur aan een systeem van vergoeding van werkelijk gemaakte kosten tot maxima, ongeveer gelijk aan de huidige normbedragen.

Tenslotte meent de werkgroep dat er bij aanvaarding van de vereenvoudiging m.b.t. de reiskosten woon-werkverkeer niet langer aanleiding bestaat de vergoeding van reiskosten ingevolge het Reisbesluit te belasten met de reiskosten van het traject woonplaats-standplaats. De door de werkgroep voorgestelde vereenvoudiging behelst een aanzienlijke besparing op het soms ingewikkelde rekenwerk. De te verwachten besparing op de kosten van uitvoering schat de werkgroep op $\pm 20\%$.

c. Representatie

De werkgroep heeft zich afgevraagd of het bestaande onderscheid in de declarabele en niet-declarabele kosten gehandhaafd moet blijven. Naar het oordeel van de werkgroep verdient het de voorkeur om, in termen van de huidige regeling, alle representatieve uitgaven te beschouwen als niet-declarabele kosten. In deze optie wordt aan elke daarvoor in aanmerking komende ambtenaar een toelage toegekend, waarin alle uitgaven zijn begrepen. De hoogte van de toelage kan worden bepaald op basis van (functiegebonden) ervaringscijfers.

Uit de verstrekte gegevens blijkt, dat de voor de uitvoering benodigde mankracht voor de gehele rijksdienst globaal op 3 manjaren kan worden gesteld.

Aangezien de voorgestelde vereenvoudiging slechts een samenvoeging van de declarabele kosten met de niet declarabele zal dit getal daardoor niet noemenswaardig toe- dan wel afnemen.

d. Regeling telefoonkosten/Regeling diensttelefoon

De werkgroep is van mening dat (opnieuw) moet worden gezien in hoeverre het zinvol is beide regelingen naast elkaar te laten bestaan. Aangezien de Regeling diensttelefoon niet als een rechtspositionele regeling is bedoeld, valt een nadere uitwerking hiervan buiten de taakopdracht van de werkgroep.

Blijkens de verstrekte gegevens maken slechts 5 departementen gebruik van de Regeling diensttelefoon.

e. Voorschotregeling aanschaf motorrijtuigen

De werkgroep acht deze regeling maatschappelijk achterhaald, daar de auto zich meer en meer ontwikkeld heeft tot een algemeen gebruiksgoed, waarvoor, vanwege daartoe geëigende instellingen, vele financieringsmogelijkheden zijn ontstaan, welke in het algemeen ook binnen het bereik van de gemiddelde ambtenaar liggen.

Blijkens de verstrekte gegevens wordt bij slechts 6 departementen gebruik gemaakt van deze regeling.

Hoewel de gepresenteerde cijfers niet een conclusie toelaten aangaande de effectiviteit van de regeling, meent de werkgroep toch in het geringe gebruik dat van de regeling wordt gemaakt een bevestiging te zien van haar advies de mogelijkheden van opheffing van de regeling nader te bezien.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

Het kabinet heeft terzake van het rapport van de werkgroep Vereenvoudiging van rechtspositionele regelingen het volgende overwogen.

De aanleiding voor dit heroverwegingsonderzoek was het oordeel dat een aantal secundaire rechtspositionele regelingen van ambtenaren door hun verijnde karakter complex is. Daarenboven vergen deze voor wat betreft hun toepassing, veelal omslachtige en kostbare administratieve procedures.

Uit het rapport blijkt dat een zekere vereenvoudiging van een aantal rechtspositionele regelingen mogelijk is. Hierdoor kunnen de kosten van uitvoering van deze regelingen worden verminderd. Uit het rapport blijkt evenwel ook dat de kwantitatieve gegevens, die nodig zijn om een goed inzicht te verkrijgen in de kosten van de uitvoering, alsmede in de besparingen die kunnen ontstaan bij bepaalde vereenvoudigingen, niet zonder meer voorhanden zijn. Het kabinet acht het in dit verband zinvol om de aanbeveling om een nader gericht organisatie- en efficiencyonderzoek te doen verrichten, op te volgen.

Voorts heeft het kabinet kennis genomen van de bevindingen en overwegingen van de werkgroep die ten grondslag liggen aan de gedane voorstellen tot vereenvoudiging die betrekking hebben op het Verplaatsingskostenbesluit 1962 c.a., het Reisbesluit 1971, de representatie-kostenvergoeding, de Regeling telefoonkosten alsmede de regeling Diensttelefoon en de Voorschotregeling aanschaf motorrijtuigen.

2.2. Conclusies

In het licht van de onder 2.1. weergegeven overweging heeft het Kabinet ten aanzien van het heroverwegingsrapport Vereenvoudiging van rechtspositionele regelingen als volgt besloten:

a. De Minister van Binnenlandse Zaken zal een wijziging voorbereiden van het Verplaatsingskostenbesluit 1962 conform de voorstellen neergelegd in het heroverwegingsrapport. De wijziging zal er onder meer toe moeten leiden dat de reiskostenvergoeding van niet-verhuisplichtige ambtenaren het karakter krijgt van een tegemoetkoming in de kosten. De Minister van Binnenlandse Zaken zal zijn voorstellen tot wijziging van het Verplaatsingskostenbesluit 1962 vóór 1 januari 1986 aan het Kabinet voorleggen.

b. De Minister van Binnenlandse Zaken zal een wijziging voorbereiden van de vigerende regelingen inzake de vergoeding van representatiekosten conform de voorstellen neergelegd in het heroverwegingsrapport. Deze voorstellen zullen er onder meer toe moeten leiden dat de vergoedingssystematiek voor representatiekosten wordt gewijzigd in een toelage-systeem. De Minister van Binnenlandse Zaken zal zijn voorstellen tot wijziging van de betrokken regelingen vóór 1 juli 1986 aan het Kabinet voorleggen.

c. De Ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken zullen de Regeling Telefoonkosten en de Regeling Diensttelefoon samenvoegen conform het voorstel neergelegd in het heroverwegingsrapport. Deze Ministers brengen de nieuwe regeling vóór 1 januari 1986 ter kennis van het Kabinet.

d. De Minister van Financiën zal de budgettaire Voorschotregeling Aanschaf Motorrijtuigen opheffen¹¹.

e. De Minister van Binnenlandse Zaken zal de vereenvoudiging van het Reisbesluit 1971, als voorgesteld in het rapport, tot uitvoering brengen. Daarbij wordt de procentuele vergoeding per uur vervangen door een bedrag per dagdeel alsmede een vergoeding van een vast bedrag voor toeslagen voor logies, ontbijt, lunch en diner. Tevens wordt de vergoeding van de reiskosten ingevolge het Reisbesluit 1971 vereenvoudigd voorzover er sprake is van een samenloop met de vergoeding van de reiskosten voor het woon-werkverkeer krachtens het Verplaatsingskostenbesluit 1962.

f. De Minister van Binnenlandse Zaken zal opdracht geven tot het instellen van een organisatie- en efficiency-onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van rechtspositionele regelingen voor het rijksperoneel. Dit onderzoek dient inzicht te verschaffen in de werkelijke kosten van de uitvoering van deze regelingen en dient te resulteren in voorstellen tot

¹¹ Dit besluit is inmiddels ten uitvoer gebracht.

eenvoudiger en meer efficiënte procedures. De Minister van Binnenlandse Zaken zal vóór 1 september 1986 voorstellen tot beperking van de kosten van de uitvoering van rechtspositionele regelingen aan het Kabinet voorleggen, vergezeld van het rapport inzake het organisatie- en efficiency-onderzoek.

g. Bij het verdere onderzoek zal de Minister van Binnenlandse Zaken in overleg met de betrokken departementen nadere aandacht besteden aan het verplaatsingskostenbesluit van het Ministerie van Defensie, de problematiek met betrekking tot niet-verhuisplichtige militairen, art. 19 BBRA 1984 (kooptoeelage) en het systeem van uitvoering van kostendeclaraties bij het reisbesluit.

70. VROEGGEHANDICAPTEN EN ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSWET

1. Samenvatting

1.1. Taakopdracht en onderzoeksopzet

Aanleiding voor het onderzoek naar de problematiek van de vroeggehandicapten in de AAW is geweest het toenemende kostenbeslag dat is geconstateerd in de loop der jaren zonder dat de oorzaken daarvan duidelijk waren.

In de hiertoe ingestelde interdepartementale werkgroep zijn de volgende aspecten in beschouwing genomen om inzicht in de oorzaken te verschaffen.

- de volume-ontwikkeling voor en na de invoering van de AAW;
- de lastenontwikkeling;
- oorzaken van genoemde ontwikkelingen;
- ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid;
- aanwezige dan wel te ontwikkelen beheersingsinstrumenten.

1.2. Bevindingen

1.2.1. Historie/definitie

Onder vroeggehandicapte wordt verstaan degene, die arbeidsongeschikt is geworden:

1. vóór de dag, waarop hij 17 jaar is geworden of
2. gedurende de periode, waarin zijn voor werkzaamheden beschikbare tijd geheel of nagenoeg geheel in beslag werd genomen door of in verband met het volgen van onderwijs of van een beroepsopleiding.

Iemand die aan deze definitie voldoet komt in principe in aanmerking voor een AAW-uitkering en voor AAW-voorzieningen. Genoemde categorie kon voor de inwerkingtreding van de AAW op 1-10-1976 een uitkering c.q. voorziening krijgen krachtens onder meer de WSW, AWBZ en de TRM. Het werd echter gewenst geacht niet alleen voor loontrekkenden doch voor iedereen die arbeidsongeschikt was een basisvoorziening te treffen bestaand uit een uitkering op het niveau van het sociaal minimum en voorzieningen in leef-, werk- en scholings sfeer.

1.2.2. Financiering en uitvoering

De gekozen financieringsstructuur voor de AAW kreeg gestalte in de vorm van een premiefinanciering met daarbij een overheidsbijdrage, de laatste ter financiering van de bijkomende kosten van de vroeggehandicapten. Thans is deze rijksoverheidsbijdrage beëindigd.

De uitvoering is opgedragen aan de bedrijfsverenigingen, welke worden terzijde gestaan door de Gemeenschappelijke Medische Dienst.

1.2.3. Volumegroei

Behoudens de overgang 1976-1977 is er sprake van een trendmatige groei van het aantal vroeggehandicapten in de AAW. Het overgrote deel bevindt zich in de arbeidsongeschiktheids categorie van 80% of meer. Gelet op de uitstroom van $\pm 2\%$ per jaar betekent een en ander een opbouw van een groot bestand.

Dit heeft zowel gevolgen in het uitkeringstraject als in het voorzieningen-traject.

De voor totstandkoming van de AAW gemaakte ramingen blijken t/m 1981 ver onderschreden te worden. Vanwege het ontbreken van goede basisgegevens, met name afdoende cijfermateriaal, moet worden benadrukt dat aan deze ramingen niet al te veel waarde gehecht kan worden.

De bruto en netto realisaties vanaf 1976 zijn terug te vinden in respectievelijk de tabellen III.2. en III.3..

Uit de mutatie in % van de realisatie blijkt dat, na het stuwmeer effect in 1978, de toename per jaar tot 1984 gemiddeld \pm 12% betreft in het uitkeringstraject.

In het voorzieningentraject (tabel III.4. blz. 16) is het verloop grilliger hetgeen mede te verklaren is door wijzigingen in het voorzieningenpakket en de doorvoering van ombuigingen. Vanaf 1979 tot 1984 is de toename per jaar gemiddeld \pm 14% waarbij 2 uitschieters naar boven (22 en 29%) en 2 naar beneden (beide 2%) vermeld dienen te worden.

Het totale financiële beslag van de vroeggehandicapten in verhouding tot het totale beslag op de AAW blijkt uit tabel III.5. Dit beslag blijkt de laatste jaren konstant 7% te bedragen. De wetswijziging van 1-1-1984 met betrekking tot de intrekking van de vroeggehandicapten post op de rijksbegroting is daarbij buiten beschouwing gebleven.

1.2.4. *Raming van ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid*

Uit tabel IV.1 blijkt dat er een konstante toename is tot nu toe van het aantal vroeggehandicapten van tussen de 3% en 5% per jaar. Op basis van de voor handen zijnde gegevens is niet duidelijk of er een evenwicht situatie in het verschieft ligt.

In het financiële traject is de raming aanzienlijk moeilijker te geven in verband met o.a. de te verwachten loonontwikkelingen en de reeds ingevoerde kortingen (vgl. tabel IV.2). Uitgaande van ongewijzigd beleid en geraamd op *bruto*-basis – d.w.z. bij afwezigheid van vergoeding van de kosten van vroeggehandicapten door het Rijk – zal gedacht moeten worden aan een percentage van 10 à 15.

Echter dient hierbij aangetekend te worden dat de lasten voor het AAF deels opbrengsten inhouden voor de rijksbegroting en de AWBZ.

1.2.5. *Substitutie effecten en beleidsvarianten*

Indien de situatie wordt hersteld van vóór 1-10-1976 betekent dit terugkeer naar de TRM-regeling. De daarbij geldende vermogenstoets zal nauwelijks financiële voordelen opleveren. Vergelijking met buitenlandse systemen blijkt niet mogelijk omdat deze anders van opzet en inhoud zijn.

1.7. *Voorstellen*

Gekonstateerd wordt dat de werkgroep er niet in is geslaagd de opgedragen maximale bezuiniging aan te geven. Dit is gelegen in het feit dat de oorzaken welke leiden tot toekenning van uitkeringen en voorzieningen nauwelijks zijn te beïnvloeden. Worden beperkingen aangebracht dan leiden deze tot verschuiving van het probleem en niet tot oplossingen. De werkgroep wijst daarbij op het mogelijk kunnen optreden van cumulatieve effecten met andere maatregelen die ook de vroeggehandicapten treffen. Gelet op het huidige financiële beslag t.o.v. de ramingen 1976 constateert de werkgroep dat het geraamde kostenbeslag bij lange na niet is gehaald en dat er evenmin onverwachte neveneffecten zijn opgetreden.

Op grond van de taakopdracht zijn 3 beleidsvarianten uitgewerkt.

Beleidsvariant 1

Uitgegaan wordt van een verlaging van de uitkering aan vroeggehandicapten met 20% bruto. Dit betekent een proportionele daling van de uitkeringslasten van het AAF alsmede een daling van de uitkering door het AAF aan het Rijk tengevolge van in WSW-verband werkzame vroeggehandicapten. Daarnaast zijn effecten als vermindering eigen bijdrage AWBZ te constateren alsmede in een aantal gevallen recht op aanvullende bijstand. Het saldo van de besparing is daarbij op 25 mln. berekend.

Beleidsvariant 2

Uitgangspunt is het laten ingaan van de AAW-uitkering voor vroeggehandicapten bij het bereiken van de 27-jarige leeftijd. Tot aan deze leeftijd wordt kinderbijslag verstrekt.

Negatieve effecten zullen het gevolg zijn voor de AWBZ (minder eigen bijdragen) en de Rijksbegroting vanwege een groter beroep op de ABW en minder afdracht door het AAF aan het Rijk ten gevolge van de AAW-anti-cumulatieregeling met de WSW.

Het saldo van de besparing komt in dit geval uit op 55 mln.

Beleidsvariant 3

Uitgegaan wordt van uniforme invoering in de AAW van het verzekerings- en loondervingsprincipe. De bijzondere aanspraken van de vroeggehandicapten zouden vervallen doch afwenteling zou naar de ABW plaatsvinden. Een financieel voordeel van ongeveer 50 mln. is hierbij te verwachten.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

Het kabinet heeft ter zake van het rapport van de werkgroep Vroeggehandicapten in de Algemene arbeidsongeschiktheidswet het volgende overwogen.

Het kabinet heeft geconstateerd dat er nog steeds sprake is van een uitgavenstijging ten behoeve van de uitkeringen en voorzieningen voor de vroeggehandicapten, zij het niet in de eerder veronderstelde orde van grootte, en dat de oorzaken van deze stijging nog steeds niet volledig te achterhalen zijn wegens het ontbreken tot nog toe van de benodigde gegevens.

Met betrekking tot de conclusies die aan het rapport verbonden moeten worden, is het van belang dat de categorie van de vroeggehandicapten van de overige AAW-populatie slechts afwijkt voor wat betreft haar «intredesituatie», namelijk door leeftijd en door het ontbreken van een arbeidsverleden. De ontwikkelde beleidsvarianten worden met name gemotiveerd met argumenten die hun grondslag vinden in deze bijzondere intredesituatie: er is daardoor immers geen sprake van loonderving en er is mogelijkere wijs sprake van een bijzonder leef- en bestedingspatroon. Om deze redenen worden als beleidsvarianten voorgesteld: verlaging met 20% van de uitkering voor de vroeggehandicapten, verhoging tot 27 jaar van de leeftijd waarop men uitkeringsgerechtigd wordt en uitsluiting van deze groep als geheel van de AAW.

Geconstateerd kan worden dat de realisering van deze voorstellen substantiële substitutie-effecten zal oproepen met betrekking tot uitgaven die uit andere sociale zekerheidsfondsen, dan wel via de Rijksbegroting worden gefinancierd zoals de Kinderbijslag, uitgaven krachtens de AWBZ en bijstandsuitgaven. Gelet ook op de gevoeligheid van de materie is het kabinet van mening dat thans niet tot uitvoering van deze voorstellen moet worden overgegaan.

Het kabinet heeft voorts geconstateerd dat is afgezien van het aanvankelijke voornemen om in het kader van dit heroverwegingsonderzoek een studie te verrichten naar de uitvoeringspraktijk van de sociale zekerheidswetten bij Bedrijfsverenigingen en de Gemeenschappelijke Medische Dienst, zulks vanwege het feit dat de Sociale Verzekeringsraad recentelijk met een onderzoek op dit terrein is begonnen. Het kabinet kan zich hiermee verenigen en acht het van belang over de voortgang en de resultaten van dit onderzoek te worden geïnformeerd.

2.2. *Conclusies*

In het licht van de onder 2.1 weergegeven overwegingen heeft het Kabinet terzake van het heroverwegingsrapport Vroeggehandicapten in de AAW als volgt besloten:

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal na afsluiting en beoordeling van het onderzoek over de uitvoering van de vroeggehandicaptenwetgeving in de AAW het Kabinet van zijn bevindingen op de hoogte stellen.

71. STATISTISCHE INFORMATIEVOORZIENING

1. Samenvatting

1.1. *Taakopdracht en onderzoeksopzet*

Overeenkomstig de onderwerpomschrijving van het onderhavige heroverwegingsonderzoek zoals vastgesteld door de Ministerraad bij besluit van 22 april 1983, diende het onderzoek zich onder meer te richten op mogelijkheden tot verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de productie van cijfermatige gegevens door het CBS. Ook de activiteiten van overige overheidsinstellingen en -diensten die zich bezig houden met statistische informatievoorziening, alsmede hun relatie tot het CBS zouden in het onderzoek moeten worden betrokken. Nadat deze omschrijving ter kennis was gebracht van de Staten-Generaal heeft de Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer erop aangedrongen dat in het onderzoek eveneens zouden worden betrokken de lasten voor het particuliere bedrijfsleven voortvloeiende uit de verstrekking van gegevens, alsmede de mogelijkheden om de kosten van het CBS geheel of gedeeltelijk ten laste te brengen van de begroting van andere departementen dan Economische Zaken. De Minister van Financiën heeft de heroverwegingswerkgroep verzocht gevolg te geven aan het verzoek van de vaste commissie.

Ter gelegenheid van de vaststelling van de onderzoeksopzet heeft de heroverwegingswerkgroep verzocht de uitwerking van een productiebeperkende besparingsvariant te mogen overlaten aan het CBS. Het CBS was ten tijde van het begin van het heroverwegingsonderzoek reeds bezig met een multi-criteria-analyse van het door het Bureau verzorgde statistische pakket en de uitwerking van een dergelijke variant kon naar het oordeel van de werkgroep beter plaats hebben in het kader van deze activiteit. Dit implieerde tevens dat de 20%-variant ontwikkeld zou worden bij dit aanvullende onderzoek. De Ambtelijke Commissie Heroverweging ging met deze opzet accoord. Ter gelegenheid van de aanbieding van het heroverwegingsrapport werd overeengekomen dat het aanvullend rapport uiterlijk 1 september 1984 aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging zou worden aangeboden. Het CBS heeft bij het aanvullend onderzoek tevens nadere uitwerking gegeven aan een aantal van de in het heroverwegingsrapport beschreven beleidsvarianten.

1.2. *Bevindingen*

Ijkpunt

De werkgroep heeft het ijkpunt, zijnde de totale op de Rijksbegroting drukkende uitgaven ten behoeve van de statistische informatievoorziening in 1988 geraamd op ca. 233 mln waarvan ca. 9,6 mln. betrekking heeft op statistische activiteiten bij de departementen en het overige gedeelte op het CBS.¹² Voorts heeft de werkgroep de activiteiten geïnventariseerd van overige overheidsinstellingen en -diensten die zich bezig houden met statistische informatievoorziening en geconstateerd dat de omvang van deze activiteiten gering is en dat van overlappingsen met departementale of CBS-activiteiten geen sprake is.

Veranderingen t.o.v. uitgangssituatie

De maatschappelijke veranderingen sedert het ontstaan van het huidige ambtelijke statistische systeem in Nederland zijn groot geweest. Zoals in de meeste andere landen is de statistiek met de demografische en economische ontwikkelingen meegegroeid. Ook is het belang dat aan statistische informatieverschaffing werd toegekend in de loop der tijd groter geworden.

¹² Hierbij is voor het CBS uitgegaan van de vigerende meerjarenramingen en voor de overige departementen, bij gebreke van hierop specifiek betrekking hebbende meerjarenramingen, van constante uitgaven ten behoeve van statistische informatievoorziening.

Dit geldt vooral vanaf de Tweede Wereldoorlog, toen de overheid geleidelijk meer aandacht ging wijden aan economische planning en later ook aan planning op het gebied van andere sectoren en facetten van de samenleving. In de toenemende behoeften kon voor een belangrijk deel worden voorzien doordat – vooral gedurende de laatste tien jaar – aan het CBS een betrekkelijk hoog groeitempo werd toegestaan. Dit komt tot uiting in de groei van de personeelsomvang van het CBS: van 1676 formatieplaatsen in 1973 tot 3321 in 1982.

Besluitvorming over statistische programma's

Vanuit de doelstelling van het beleid kunnen CBS en CCS als instrumenten worden gezien.

Binnen de door de Regering beschikbaar gestelde middelen stelt de CCS het werkprogramma van het CBS vast. Deze besluitvorming geschiedt nadat het CBS signalen omtrent behoeften aan statistische informatie, gefilterd en gewaardeerd, heeft verwerkt in programmavoorstellen.

De CCS en haar suborganen zijn zodanig pluriform samengesteld dat er sprake is van een bepaalde mate van evenwichtigheid tussen baten en lasten, alsmede van evenwicht tussen algemene belangen en specifieke interessen. De besluitvorming vindt plaats binnen het kader van de beschikbare middelen, waarbij een programmatisch optimale allocatie daarvan voorop staat.

Een goede aftasting van de wensen heeft in het verleden zeker plaatsgevonden. In hoeverre de baten voor de samenleving voldoende aandacht hebben gekregen is moeilijk te meten. Recentelijk hebben het CBS en de CCS de behoefte gevoeld om aan de besluitvorming inzake het programma van werkzaamheden een meer expliciteerbare basis te geven, waarbij ook het begrip kosten-baten-analyse een rol speelt. De uitwerking van de productiebeperkende variant zoals die heeft plaatsgevonden in het aanvullende CBS-onderzoek is mede gebaseerd op de resultaten van een multi-kriteria benadering, waaraan in dit verband door het CBS wordt gewerkt.

Lasten voor berichtgevers

Met betrekking tot de lasten voor berichtgevers heeft het CBS in het kader van het aanvullend onderzoek nadere gegevens verzameld. Hierbij is uitgegaan van ramingen van CBS-medewerkers. Dit heeft geresulteerd in de volgende opstelling:

Enquetebelasting in directe arbeidsjaren

Overheid	368
Bedrijfsleven	550
Particulieren	135

1053 arbeidsjaren à 2000 uur per jaar

Hierbij wordt aangetekend dat recentelijk uit een «pilot-study» van het VNO gericht op een zevental bedrijven, naar voren is gekomen dat de lasten ten behoeve van de statistiek ca. 8% bedragen van de totale lasten voor bedrijven voortvloeiend uit administratieve verplichtingen. Dit zou neerkomen op ca. 240 mln. Dit bedrag moet echter met het nodige voorbehoud worden gezien, gezien de zeer smalle basis van de steekproef en het nogal afwijkende percentage dat voor de USA is gevonden: 3%. (Een in het VNO-rapport geciteerde Duitse studie komt echter tot een percentage van 10%).

1.3. Voorstellen

De beleidsvarianten, zoals nader uitgewerkt en gepresenteerd in het aanvullende CBS-rapport kunnen als volgt worden samengevat.¹³

De 2%-variant

Onder de 2%-variant worden begrepen:

– Na en door totstandkoming van automatisering bij Douane (Sagitta)	1%
– Produktiviteitsverhoging door o.a. automatisering binnen het CBS. Ca. 0,5% per jaar; voorlopig voor de eerstkomende twee jaren (1987–1988)	1%

Totaal	2%
--------	----

De 5%-variant

Onder de ca. 5%-variant worden begrepen de 2%-variant, alsmede:	2 %
– Produktiviteitsverhoging door o.a. automatisering binnen het CBS. Ca. 0,5% per jaar; voorlopig voor de jaren 1989–1990	1 %
– Besparing ad f 2 miljoen op de publikatieomvang van het CBS	1 %
– Verhoging opbrengst specifieke statistische opgaven, ca. f 0,5 miljoen	0,25%
– Verhoging opbrengst micro-bestanden, ca. f 1 mln.	0,5 %

Totaal	4,75%
af te ronden op	5 %

De 20%-variant = 16%-variant¹⁴

Onder deze variant wordt begrepen de (ca) 5%-variant alsmede:

- De Statistiek werkzame personen qua frequentie terugbrengen van tweemaal per jaar naar éénmaal per jaar.
- Afzien van verbetering van de kortlopende Werkloosheidsstatistieken.
- Het doen vervallen van het Onderzoek Schoolverlaters.
- Bezuinigingen bij de Statistieken van de prijzen en van de lonen.
- Een vermindering van de bestede arbeidskracht bij de Statistieken van de buitenlandse handel of een equivalente verhoging van binnenkomende gelden voor gedetailleerde informatie. Hierbij is gedacht aan een aanzienlijke post op de CBS-begroting.
- Bezuinigingen op:

- de Statistiek van de verkeersongevallen
- het Onderzoek verplaatsingsgedrag
- de Statistiek van het bezit en gebruik van motorvoertuigen.
- Het doen vervallen van de Regionale inkomensstatistiek.
- Vrij drastische bezuinigingen op het continue Budgetonderzoek.
- Aanzienlijke bezuinigingen – mits het openbaar register met betrekking tot maatschappelijke objecten tot stand komt en dan geleidelijk – op economische basisstellingen.
- Diverse bezuinigingen bij de statistieken over onderwijs en cultuur.
- Het doen vervallen van Accommodatiestatistieken.
- Bezuinigingen bij de Statistieken van rechtsbescherming en veiligheid, hetzij op de «inhoudelijke» statistieken hetzij op de «kosten en financiering».

Voorgestelde maatregelen niet opgenomen in voorgaande varianten (PM.)

- Verbeterde regelgeving met betrekking tot het beheer in ruime zin, als beschreven in par. 3.4 van het aanvullend rapport.
- Efficiëncyverhoging door beter externe coördinatie, als beschreven in par. 3.3 van het aanvullend rapport.
- Efficiëncyverhoging door (coördinatie van) externe automatisering als beschreven in par. 3.4 van het aanvullend rapport.
- Extern gefinancierde onderzoeken als beschreven in par. 4.3.3 van het aanvullend rapport.

Ter zake van de gevolgen van de beleidsvarianten vestigt de werkgroep met nadruk de aandacht op het volgende:

- bij de productie van vele statistieken is er sprake van een toenemende werklast bij gelijkblijvende kwaliteit; in de komende jaren zal bij de voorbereiding en vaststelling van de begroting van het CBS rekening

¹³ De percentages zijn gerelateerd aan het door de werkgroep berekende ijkpunt; zie onder punt 1.2.

¹⁴ De werkgroep heeft de 4% besparing die voortvloeit uit de toepassing op het CBS van de z.g. 2%-operatie in 1983 en 1984, conform de geldende richtlijn in mindering gebracht van de in deze variant voorgeschreven besparing van 20%.

moeten worden gehouden met tegenvallers of wel de noodzaak efficiëncywinsten hiervoor te gebruiken.

– in principe wordt alle elementaire informatie gratis aan het CBS geleverd; de maatschappelijke aanvaardbaarheid hiervan berust op de gedachte dat statistische informatie van algemeen belang is; als gebruiker van statistische informatie ervaart men dat er sprake is van algemene toegankelijkheid, tegen geen of een als redelijk beschouwde betaling; bij vergaande toepassing van het profijtbeginsel bij de distributie van CBS-publicaties kan afbreuk worden gedaan aan de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de verplichting tot het kostenloos verstrekken van informatie aan het CBS.

– personeelskosten maken 78% uit van de CBS begroting; integrale uitvoering van de 20%-variant leidt tot een vermindering van 600 arbeidsplaatsen; van dit aantal zal een aanzienlijk gedeelte gaan ten koste van de vestiging te Heerlen; reductie van de personeelsomvang op korte termijn maakt onvrijwillig ontslag onvermijdelijk; vermindering van de personeelsomvang bij het CBS betekent een verdere aantasting van de toezeggingen met betrekking tot Zuid-Limburg.

Tenslotte vestigt de werkgroep er de aandacht op dat in het heroverwegingsrapport (van november 1983) een aantal fundamentele beschouwingen voorkomen waarover haars inziens besluitvorming nodig is. Deze betreffen in hoofdzaak drie vragen:

1. de vraag of de centralisatie van de statistiek met betrekking tot van Rijkswegge gepubliceerde statistieken versterkt dan wel gemitigeerd dient te worden, zulks in het licht van hedendaagse ontwikkelingen die aan deze centralisatie afbreuk doen.

2. de vraag of niet een meer strategische middellange-termijnbenadering nodig is met betrekking tot de planning van het statistisch programma, gebaseerd op kosten-baten-analyse, en of een dergelijke strategische benadering niet strijdig is met de actuele druk om op snelle wijze tot bezuinigingen te komen.

3. de vraag of, gezien het essentiële verschil tussen administratieve informatie en statische informatie het CBS niet meer dan thans het geval is, zou moeten worden beschouwd als een gelijkwaardige gesprekspartner in commissies en overlegsituatie waar statistische informatie specifiek van belang is.

2. Politieke beoordeling

2.1. Overwegingen

Het rapport bestaat uit het heroverwegingsrapport 1983 en een aanvulling daarop van het CBS¹⁵. In de aanvulling wordt uitwerking gegeven aan een aantal maatregelen op het terrein van de produktiviteitsverhoging, beperking van de publikatie-omvang en tarieven voor het verrichten van specifieke statistische gegevens en voor het ter beschikking stellen van microdatabestanden, die in het heroverwegingsrapport 1983 nog slechts globaal waren aangeduid.

Daarnaast bevat de aanvulling een beleidsvariant tot beperking van het door het CBS verzorgde statistische pakket («de produktiebeperkende variant»).

De Ministeriële Commissie Heroverweging is van oordeel dat uitvoering van de eerstgenoemde maatregelen, mede gezien het feit dat deze vorm geven aan relatief beperkte bijstellingen van bestaand beleid, en in het licht van budgettaire situatie, aanvaardbaar kan worden geacht. Er is daarnaast de produktiebeperkende variant. Deze zal in de toekomst in het licht van de budgettaire situatie worden bezien.

Terzake van de voorstellen met betrekking tot de declaraties voor het ter beschikking stellen van microdatabestanden gaat de commissie er van uit

¹⁵ Het heroverwegingsrapport 1983 voldeed nog niet volledig aan de door de Ministerraad vastgestelde taakopdracht en is derhalve niet gelijktijdig met de overige heroverwegingsrapporten uit 1983 gepubliceerd.

dat een zekere geleidelijkheid in de toepassing wordt betracht en grote schokken in de tariefstelling worden voorkomen.

Overigens kan worden geconstateerd dat voor een deel de doorvoering van efficiencyverbeterende maatregelen (zoals toelevering van gegevens in geautomatiseerde vorm) afhankelijk is van de medewerking van derden.

Vastgesteld kan worden dat in het rapport slechts beperkte aandacht is gegeven aan de mogelijkheden om delen van het door het CBS verzorgde statistische programma te laten financieren door de departementen die daar het meeste belang bij hebben. Ook gelet op het feit dat de «Vaste Commissie voor de Rijksuitgaven» heeft aangedrongen op het nader bezien van de mogelijkheden van departementale financiering van het CBS-programma, acht de Ministeriële Commissie een dergelijk nader onderzoek gewenst, waarbij de financiering van het woningbehoefte-onderzoek van VROM de Commissie als voorbeeld voor ogen staat.

In dat nader onderzoek zou dienen te worden bezien:

- Welke activiteiten van het CBS vooral geschieden ten behoeve van een zeer beperkt aantal departementen (één of twee).
- Welke de voor- en nadelen zijn om in die gevallen over te gaan tot financiering van die statistische activiteiten vanuit het departementaal budget.
- Welke consequenties de financiering van het departementaal budget zou dienen te hebben voor de besluitvorming over de aard en omvang van de betrokken activiteiten.
- Welke nadere voorwaarden zouden moeten worden gesteld om tot een verantwoorde vormgeving te komen.

2.2. *Conclusies*

1. De Minister van Economische Zaken wordt in overweging gegeven de maatregelen, genoemd in het heroverwegingsrapport, te doen uitvoeren. Ten aanzien van de productiebeperkende variant zal dit in de toekomst worden bezien in het licht van de budgettaire problematiek. De opbrengsten worden vastgesteld conform de ramingen in het heroverwegingsrapport.

2. De Minister van Economische Zaken wordt verzocht een nader onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden en wenselijkheden van een grotere mate van financiering van het CBS-budget door belanghebbende departementen, alsmede van de hieruit voortvloeiende consequenties voor de besluitvorming over het statistische programma van het CBS. De Minister brengt over de resultaten van het onderzoek verslag uit vóór 1 september 1986 onder gelijktijdige mededeling van zijn standpunt terzake.

3. De Minister van Economische Zaken zal een en ander in goed overleg met de betrokken departementen voorbereiden.