

Zitting 1982–1983

16 492

Decentralisatie van rijkstaken

Nr. 8

PLAN**SAMENVATTING**

Het kabinet presenteert in het Decentralisatieplan concrete voornemens over de wijzigingen in de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Als uitgangspunt wordt daarbij de gedachtengang overgenomen zoals die is geschetst in de Decentralisatienota van 1980. Dit betekent dat de rijksoverheid in voorkomende gevallen duidelijk zal moeten maken waarom bemoeienis op centraal niveau nodig is. In hoofdstuk 1 worden de overwegingen vermeld die het kabinet hebben geleid tot dit plan. Aan de verplichting voor het rijk om eventuele centrale taakbehartiging te motiveren wordt toegevoegd, dat in eerste instantie moet worden bekeken of taken kunnen worden overgelaten aan de gemeenten en in tweede instantie of de provincie in beeld moet komen. Bovendien moet aan decentralisatievoorstellen de eis worden gesteld dat zij niet gepaard behoeven te gaan met zodanige centrale stuulementen dat het bestuur er kostbaarder en ingewikkelder op wordt.

Het kabinet stelt dat het voorliggende Decentralisatieplan niet het laatste woord is in het decentralisatiebeleid en dat het in veler ogen minder heeft opgeleverd dan werd verwacht. Anderzijds zijn sinds het verschijnen van de Decentralisatienota in 1980 belangrijke aanzetten geleverd. Voor de aanpak van het vervolg van het decentralisatiebeleid na het Decentralisatieplan zal het kabinet zo spoedig mogelijk een aparte brief uitbrengen. Het decentralisatiebeleid is overigens nauw verweven met een aantal andere grote operaties van het kabinet zoals heroverweging en deregulering. *De relaties met andere operaties komen in het plan aan de orde.*

In hoofdstuk 2 worden de concrete voorstellen op deelterreinen weergegeven. Voor een samenvatting van deze voornemens zij verwezen naar de inleiding van dat hoofdstuk (blz. 17 e.v.).

De personele, organisatorische en financiële aspecten komen in hoofdstuk 3 aan de orde. In de rijksoverheid zijn personeelsbeperkingen noodzakelijk en mogelijk door decentralisatie maar ook financieel onmisbaar om het proces budgettair neutraal te laten verlopen. Eventuele overgangen van personeel van het rijk naar de lagere overheden zullen zoveel mogelijk in goed overleg met de betrokkenen (departementen, provincies, gemeenten, ambtenarenorganisaties) worden bevorderd. Hiervoor zal het kabinet indien nodig ook afzonderlijke procedures ontwikkelen. Voor de eisen die

een zorgvuldig personeelsbeleid aan de afzonderlijke decentralisatieprojecten stelt wordt een algemeen kader gegeven. Wat betreft de financiële consequenties zal het, naar het zich laat aanzien, mogelijk zijn binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit te blijven. Slechts op een aantal terreinen zullen zich naar verwachting tijdelijke frictiekosten voordoen. In beginsel komen deze kosten voor rekening van het eerst-verantwoordelijke departement.

Naast uitspraken over decentralisatiemogelijkheden in afzonderlijke sectoren heeft het kabinet in hoofdstuk 4 een aantal bepalingen geformuleerd die ertoe strekken, decentralisatie in algemene zin te bevorderen. Zo worden voorwaarden geformuleerd voor nieuwe regelingen van toezicht, waarbij een voorkeur bestaat voor repressief boven preventief toezicht. Voorts worden informatie en overleg over bestuurlijke en financiële voornemens van het rijk in de richting van lagere overheden verbeterd. De coördinerende bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken wordt wettelijk verankerd. De beroepsmogelijkheid van (adviserende) rijksfunctionarissen wordt gebonden aan een uitdrukkelijke toestemming vooraf van de betrokken minister.

Met betrekking tot de bestuursinstrumenten, toezicht en kroonberoep, planvoorschriften, inspraakvereisten, informatievoorziening en gedeconcentreerde diensten wordt een *verdere sanering*, ook van bestaande regelingen in het vooruitzicht gesteld. Hiervoor biedt hoofdstuk 5 een toetsingskader.

Ook wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de saneringsoperatie van specifieke uitkeringen die in een ander verband wordt vormgegeven, maar die een van de belangrijkste bijdragen kan leveren aan het streven van het kabinet naar decentralisatie.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Inleiding	7
1. Beleidskeuze	7
2. Inhoud van het plan	8
3. Invoeringsproblemen	10
4. Werkwijze en vervolg	11
5. Relaties met andere objecten	13
6. Indeling van het plan	16
2. Voornemens per deelonderwerp	17
Inleiding	17
A1. Kaderwet Specifiek Welzijn (KSW)	19
A2. Gezondheidszorg	19
A3. Archiefwezen	24
A4. Onderwijsaangelegenheden	25
B5. Volkshuisvesting	27
B6. Stadsvernieuwing	32
B7. Monumentenzorg	34
B8. (Vaar)wegenbeheer	35
B9. Openbaar vervoer	37
B10. Landinrichting	39
B11. Natuur- en landschapsbehoud, Bosbouw en Openluchtrecreatie	39
B12. Milieuhygiëne	40
C13. Regionaal sociaal-economisch beleid	43
C14. Organisatie Sociale Zekerheid	48
C15. Arbeidsvoorzieningsbeleid	49
C16. Onderwerpen op het terrein van het binnenlands bestuur	50
D17. Minderhedenbeleid	54
D18. Politie en brandweer	55
D19. Overheidspersoneelsbeleid	56
D20. Rechtshulp	56
D21. Vastgoed-informatie	58
D22. Afgifte van paspoorten en rijbewijzen	59
3. Personele, organisatorische en financiële aspecten van het decentralisatieplan	60
A. Personele en organisatorische aspecten	60
1. Hoofdpunten	60
2. Modaliteiten van veranderingen in het functie- bestand	61
3. Modaliteitschema	62
4. Sturing en begeleiding van de personele en organisatorische gevolgen	63
5. Uitvoeringsaspecten	66
B. Financiële aspecten	67
4. Algemene maatregelen in verband met decentralisatie	70
1. Inleiding	70
2. Het vereiste van een wettelijke basis voor de uitoefening van toezicht	70
3. Het vereiste van een wettelijke basis voor het geven van voorschriften en dergelijke	71
4. Het horen van gemeenten (provincies) bij wetsvoorstellen en dergelijke die de gemeenten (provincies) aangaan	71
Motivering van deze wetsvoorstellen en derge- lijke	72
4a. Financiële gevolgen van beleidsvoornemens van het rijk voor de lagere overheden	73
5. Rol van de minister van Binnenlandse Zaken bij de voorbereiding van het rijksbeleid dat gevolgen heeft voor de inrichting en wer- king van de lagere overheden	74

6.	Informatievoorziening door de lagere overheden ten behoeve van het rijk	75
7.	Informatievoorziening aan de lagere overheden	76
8.	Specifieke uitkeringen	77
9.	Beroep door (adviserende) rijksfunctionarissen	78
10	Gedifferentieerde aanpak van decentralisatie	78
5.	Sanering bestuursinstrumenten	80
1.	Algemeen	80
2.	Specifieke uitkeringen	80
3.	Toezichtsbepalingen	83
4.	Planvoorschriften	86
5.	Inspraakbepalingen	91
6.	Informatievoorziening	92
7.	Gedeconcentreerde diensten	93

Hoofdstuk 1. Inleiding

1. BELEIDSKEUZE

In de regeringsverklaring is aangekondigd dat het kabinet zo spoedig mogelijk een eindversie van het Decentralisatieplan zou uitbrengen. Het vorige kabinet heeft in september 1982 een aantal voorlopige voornemens ten aanzien van territoriale decentralisatie gepresenteerd. Ook dit kabinet is overtuigd van de noodzaak van verbetering in de verhoudingen tussen het rijk en de lagere overheden. Het is dan ook vast van plan het streven naar decentralisatie voort te zetten ten einde de democratie op lager niveau nieuwe kansen en verantwoordelijkheden te bieden, en voorwaarden te scheppen voor een doelmatiger werkwijze van de Nederlandse overheid. Daarbij wordt dankbaar gebruik gemaakt van het voorwerk dat zijn voorgangers voor het Decentralisatieplan hebben verricht. De reacties van verschillende adviesinstanties op de voorlopige voornemens hebben mede aan de nu voorliggende eindversie bijgedragen.

De bestuurlijke problematiek, die in het geding is, kan niet los worden gezien van de uitbreiding van de overheidszorg. In de Decentralisatienota die door het kabinet-Van Agt I is uitgebracht en door dit kabinet als uitgangspunt voor zijn beleid wordt overgenomen, is dit reeds uitvoerig geanalyseerd. Vooral de laatste twintig jaar zijn de ontwikkelingen in een stroomversnelling geraakt. Bij het inspelen van de overheid hierop zijn krachten aan de orde geweest die tot centralisatie in de bestuurlijke organisatie hebben geleid. Bij de vele taken en bevoegdheden die het rijk tot zich heeft getrokken heeft men zich dikwijls onvoldoende afgevraagd of het rijk wel het juiste bestuursniveau is. Geleidelijk aan is de situatie gegroeid die op het ogenblik de bestuurlijke verhoudingen kenmerkt, namelijk een overbelast rijksapparaat, dat – ondanks het feit dat het vele taken in medebewind aan de lagere overheden heeft overgedragen – in praktisch alle sectoren via sturingselementen invloed uitoefent op de lagere overheden. Alleen al het feit dat het rijk op het ogenblik in de richting van de lagere overheden met meer dan 1000 circulaires per jaar werkt is tekenend. Het democratisch en doelmatig functioneren van de overheid is als gevolg hiervan in belangrijke mate in het geding. Het kabinet zal derhalve zoveel mogelijk streven naar decentralisatie, en wel door het kritisch doorlichten van de motivering van centralisatie. Het rijk zal daarbij duidelijk moeten maken waarom verantwoordelijkheden niet op het niveau van de gemeenten of provincies kunnen worden gelaten, waarom dus bemoeienis op centraal niveau nodig is.

Vervolgens komt dan de vraag aan de orde naar de wijze waarop deze bemoeienis het beste vorm kan worden gegeven. Een dergelijke wijze van werken past in het systeem van onze staatsinrichting, onlangs nog bevestigd in de herziene Grondwet¹. Het onderhavige plan is hiervan de eerste aanzet. Het is duidelijk dat hierbij een relatie ligt met de andere projecten, die inmiddels ook bij het rijk zijn gestart, zoals de reorganisatie van de rijksdienst, de heroverweging van de overheidsuitgaven en de deregulering. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt daarop nader ingegaan.

Het kabinet is zich er overigens van bewust dat uitspraken over de wenselijkheid van decentralisatie in concrete gevallen een sterk politiek karakter hebben. Daarbij komt dat de jarenlange tendens in de richting van centralisatie heeft geleid tot opgebouwde posities en afgebakende verantwoordelijkheden, die niet vanzelf plegen te worden weggenomen. Zowel bij het rijk, bij de andere, ontvangende, overheden, als bij maatschappelijke

¹ Artikel 124 geeft algemene regelings- en bestuursbevoegdheid aan gemeenten en provincies.

organisaties die afhankelijk zijn van deze overheden, is er de neiging weerstand te bieden tegen ingrijpende verschuivingen van taken en bevoegdheden. Tegen de achtergrond hiervan kan niet verwacht worden dat decentralisatie in één klap gerealiseerd kan worden. De ervaring heeft inmiddels geleerd dat het om een proces gaat dat vele jaren zal duren en dan nog niet overal tot opzienbarende resultaten zal leiden. Het kabinet wil bij dat proces namelijk ook aandacht schenken aan de positie van het particulier initiatief, terwijl ook factoren als macro-economische beheersing en doeleinden van nationaal belang niet uit het oog dienen te worden verloren. De eerste stap, in de vorm van het voorliggende plan, wordt in het licht van het vorenstaande door het kabinet als een belangrijke beschouwd.

Om de gewenste samenhang ook op het niveau van gemeenten en provincies te bevorderen is het aan te bevelen decentralisatievoorstellen zoveel mogelijk in hun onderling verband te presenteren. De verantwoordelijkheid voor beslissingen die veel met elkaar te maken hebben kan het best naar dezelfde bestuurslaag worden gebracht. Dat wil niet zeggen, dat decentralisatie achterwege zou moeten blijven als niet in één klap een samenhangend totaalbeeld van nieuwe bestuurlijke verhoudingen kan worden gerealiseerd. Dergelijke pretenties zijn in het bestuur, zo ze al ooit echt gekoesterd zijn, wel door de praktijk achterhaald. Veranderingen in de bestuurlijke organisatie zijn waarschijnlijk nooit áf, en drastische ingrepen kunnen alleen gefaseerd tot stand gebracht worden. Het nemen van decentralisatiebeslissingen op een aantal belangrijke terreinen kan het decentralisatieproces ook op andere terreinen op gang brengen.

Ten slotte is het kabinet van oordeel dat waar de verdeling van taken en bevoegdheden in essentie als zodanig niet in het geding zijn, er niettemin een aanzienlijke vereenvoudiging in het binnenlands bestuur kan worden gerealiseerd door het bestuursinstrumentarium te saneren. Hierbij denkt het kabinet in de eerste plaats aan de sanering van specifieke uitkeringen, het vereenvoudigen van planprocedures en het beperken van toezicht op lagere overheden.

2. INHOUD VAN HET PLAN

2.1. De keuze van beleidsterreinen

Het kabinet-Van Agt II heeft de volgende overwegingen gehanteerd bij de keuze van deelonderwerpen:

1e. De vraag of onderzoek naar decentralisatie op korte termijn mogelijk wordt geacht, gelet op de aard van het onderwerp en gelet op de reeds verrichte studies en de mate van bestuurlijk belang daarvan.

2e. Het samenstellen van een evenwichtig pakket met ten minste een zekere omvang en een grote mate van samenhang.

3e. Onderwerpen waarover in de Decentralisatienota studie is aangekondigd, met dien verstande, dat een aantal kleinere en voor het totaalpakket niet wezenlijke suggesties thans nog buiten beschouwing zijn gelaten omdat niet alles in één keer overhoop gehaald kan worden.

Al deze overwegingen waren gericht op het oogmerk, dat in de kabinetsperiode 1981–1985 een wezenlijke stap voorwaarts zou kunnen worden gezet in de richting van decentralisatie. De genoemde overwegingen leidden ertoe dat doorgaans vrij veelomvattende, brede deelsterreinen zijn geselecteerd, waarbij bovendien het verband met andere taken en bevoegdheden van lagere overheden voor de hand ligt, waarover inmiddels al heel wat discussie is gevoerd en waarnaar studie is verricht. Het feit dat de onderwerpen actueel zijn kan met zich meebrengen, dat vrij onlangs nog bepaalde voorstellen op die terreinen in procedure zijn gebracht.

De selectie is voorts gebaseerd op het voorwerk dat het Inter Provinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb), de Raad voor de gemeentefinanciën en anderen reeds gedurende vele jaren hebben verricht.

De op het bovenstaande gebaseerde keuze van onderwerpen betekent overigens niet dat andere onderwerpen terzijde zouden worden gelaten. Zij vallen echter vooralsnog in een volgende fase van het beleid ten aanzien van decentralisatie van rijkstaken. Bij de presentatie van de thans aan de orde zijnde onderwerpen is een vierdeling aangehouden: sociaal-culturele, ruimtelijke, sociaal-economische en bestuurlijke aangelegenheden.

A. *Sociaal-culturele aangelegenheden*

1. Invoering Kaderwet Specifiek Welzijn (KSW).
2. Gezondheidszorg.
3. Archiefwezen.
4. Onderwijsaangelegenheden.

B. *Ruimtelijke aangelegenheden*

5. Volkshuisvesting.
6. Stadsvernieuwing.
7. Monumentenzorg.
8. (Vaar)wegenbeheer.
9. Openbaar vervoer.
10. Landinrichting.
11. Natuurbehoud, bosbouw en openluchtrecreatie.
12. Enkele capita selecta op het terrein van de milieuhygiëne.

C. *Sociaal-economische aangelegenheden*

13. Regionaal sociaal-economisch beleid.
14. Organisatie van de sociale zekerheid.
15. Arbeidsvoorziening.

D. *Bestuurlijke aangelegenheden*

16. Diverse onderwerpen op het terrein van het binnenlands bestuur.
17. Minderhedenbeleid.
18. Politie, brandweer.
19. Overheidspersoneelsbeleid.
20. Rechtshulp.
21. Vastgoed-informatie.
22. Paspoorten en rijbewijzen

Het onderwerp energievoorziening heeft aanvankelijk ook op de lijst gestaan, maar het kabinet bereidt een afzonderlijk standpunt voor over dit onderwerp, waarbij hij het advies van Commissie Concentratie Nutsbedrijven betreft. Over de organisatie van de sociale zekerheid (en die van de arbeidsvoorziening) zijn thans nog adviesaanvragen bij de SER aanhangig. Op dit moment kan het kabinet nog geen afgeronde uitspraak doen over eventuele decentralisatiemogelijkheden. Dat geldt ook voor het onderwerp jeugdhulpverlening dat ten dele behoort tot de Kaderwet problematiek (A.1).

2.2. Terreinen die zich naar het oordeel van het kabinet niet voor decentralisatie lenen

Het kabinet kan niet voorbijgaan aan het feit, dat niet op alle terreinen van overheidszorg (een vergaande mate van) decentralisatie van rijkstaken mogelijk is. Zoals hierboven gesteld kan uit het ontbreken op de lijst van onderwerpen van het Decentralisatieplan niet worden afgeleid dat elders geen decentralisatiemogelijkheden zouden bestaan. Wel kan hier, in het verlengde van de Decentralisatienota waar is gesteld dat het rijk expliciet

moet aangeven in welke gevallen centrale taakbehartiging onvermijdelijk is, een aantal belangrijke terreinen worden genoemd waarbij dit kabinet bewust niet aan decentralisatie denkt. Dat zijn met name:

- buitenlands beleid
- defensie
- inkomensbeleid
- prijsbeleid
- economisch sectorbeleid
- rechtspraak, rechterlijke organisatie
- PTT
- verkeersregeling.

3. INVOERINGSPROBLEMEN

3.1. Kostenaspecten

In de huidige periode van teruglopende economische groei en sterk verminderde begrotingsruimte verdienen de kosten en baten die gepaard kunnen gaan met bestuurlijke reorganisatie bijzondere aandacht. In grote lijnen dient bij de financiële effecten onderscheid te worden gemaakt tussen:

a. *baten*

- verbeterde allocatie en doelmatigheid door de afweging van belangen beter toe te spitsen op behoeften ter plaatse; dit kan leiden tot betere waar voor hetzelfde geld, maar ook tot dezelfde waar voor minder geld.
- vermindering van bureaucratiekosten die voortvloeien uit beperking van de rijksbemoedienis en van intensieve bestuurlijke relaties.

b. *kosten*

- de extra bestuurskosten die kunnen ontstaan indien de behartiging van taken wordt overgedragen van een hoger orgaan naar een lager niveau, dat meer bestuurseenheden omvat;
- de kosten die gepaard gaan met de overgang naar een nieuwe situatie (herverdelingspijn, inwerkkosten, wachtgeld etc).

Het kabinet ziet geen mogelijkheden om binnen de huidige stand van de overheidsfinanciën zonder de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit een decentralisatieplan ten uitvoer te brengen. Bij de hantering van het begrip budgettaire neutraliteit in het kader van de decentralisatie gaat het zowel om de kosten van activiteiten als om apparaatskosten².

Er moet een vergelijking plaatsvinden van de kosten vóór en na de overheveling, waarbij de kosten na decentralisatie geen verhoging van kwaliteitseisen mogen omvatten en zo beperkt mogelijk dienen te worden gehouden. Voor het eventueel negatieve saldo zal in principe een interne prioriteitenstelling binnen de betreffende begrotingen een oplossing moeten bieden.

Het kabinet heeft zich in deze fase beperkt tot een eerste toetsing van de vraag of de kosteneffecten redelijkerwijs met de beschikbare middelen kunnen worden opgevangen (zie hoofdstuk 3). Bij de verdere uitwerking van elk project afzonderlijk zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop de bestuurskosten kunnen worden opgevangen en, indien nodig, het exacte bedrag aan bestuurskosten worden bepaald.

De middelen die voor activiteiten op de rijksbegroting staan zullen, alvorens te worden overgeheveld naar de lagere overheden, niet onevenredig worden gekort.

² N.B. De besparingen aan indirecte kosten in de sfeer van de sanering van specifieke uitkeringen, zoals beschreven in het heroverwegingsrapport (nr. 41), zullen overeenkomstig het regeerakkoord in de rijkskas vloeien.

3.2. Personele aspecten

Decentralisatie betekent bijna per definitie reorganisatie in het personele vlak. Hierbij komen menselijke, rechtspositionele en organisatorische problemen om de hoek kijken alsmede problemen die gelegen zijn in de sfeer van de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid. In het algemeen is de verwachting dat de thans bekende decentralisatievoornemens geen onnodig ingrijpende personele en organisatorische consequenties met zich meebrengen.

De gevolgen voor de werkgelegenheid zullen, zoals hierboven al aangeduid, niet op alle terreinen gelijk liggen. In de sectoren waar de lagere overheden tot nu toe weinig activiteiten hebben verricht, en waarvoor zij ook geen personeel van bestaande instellingen kunnen betrekken, zal er wel sprake zijn van een uitbreiding. In sectoren waar voornamelijk sprake is van een verschuiving in verantwoordelijkheden en type werk zal het macro-werkgelegenheidseffect ongeveer neutraal zijn, terwijl voornemens die hoofdzakelijk zijn gericht op vereenvoudiging zullen leiden tot personeelsvermindering. Binnen lagere overheden zal voor deze uiteenlopende effecten bij de verschillende decentralisatiemaatregelen een zekere verschuiving in het werkpakket optreden waardoor mede organisatorische herschikkingen nodig zullen zijn. De eventueel nodige tijdelijke extra capaciteit bij de rijksoverheid voor de uitvoering van het Decentralisatieplan zal door middel van interne prioriteitenstelling gevonden moeten worden. Het kabinet beschouwt een afslanking van het rijksapparaat als een materiële voorwaarde voor effectieve decentralisatie, omdat er een duidelijke relatie bestaat tussen de mate van centrale bemoeienis en de omvang van de centrale bureaucratie. In dit verband kan gewezen worden op de zogenaamde 2%-operatie. Bij de herschikking van arbeidsplaatsen tussen departementen en lagere overheden en tussen gemeenten en provincies onderling en de daarbij behorende personeelsverschuivingen zal de minister van Binnenlandse Zaken indien nodig een actief bemiddelende rol vervullen. De personele aspecten en consequenties van het decentralisatiebeleid zullen overigens aan de orde komen in hoofdstuk 3, waar een algemeen kader wordt aangegeven, ook voor toekomstige decentralisatiemaatregelen.

4. WERKWIJZE EN VERVOLG

4.1. Uitvoering

Naar aanleiding van het uitbrengen van het concept-Decentralisatieplan heeft dit kabinet een aantal gevraagde en ongevraagde adviezen ontvangen. Het kabinet hecht veel waarde aan de ontvangen adviezen op het voorlopige Decentralisatieplan van de Raad voor het binnenlands bestuur, de Raad voor de gemeentefinanciën, de provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Instituut Contact Randgemeenten, de gemeente 's-Gravenhage en de provincie Friesland. Zonder dat nu op alle adviezen expliciet in dit eindplan wordt ingegaan kan hier worden vastgesteld dat bij de definitieve vormgeving van de voorstellen de vele suggesties hebben meegewogen. Daarnaast is het voorlopige voornemen besproken in het Centraal Georganiseerd Overleg met de ambtenarenorganisaties.

Vanzelfsprekend zullen de onderdelen van het plan die op deelreinen betrekking hebben nog aan de desbetreffende adviesorganen worden voorgelegd, alvorens de benodigde wetwijzigingen worden ingediend bij de Staten-Generaal. Deze procedures behoeven echter naar het inzicht van het kabinet de beoordeling van het plan als geheel niet in de weg te staan. Het is de bedoeling de voornemens voor decentralisatie uit dit plan, voor zover nodig nog in de huidige kabinetsperiode in wetsontwerpen en regelingen vast te leggen. Indien daarvoor aanleiding is zal de invoering van decentralisatiemaatregelen gefaseerd plaatsvinden, waarbij voorrang zal worden gegeven aan de grote steden.

De voorbereiding van de wettelijke uitwerking van deze voornemens onder juridische, personele en budgettaire randvoorwaarden geschiedt onder verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersonen. Het kabinet heeft de minister van Binnenlandse Zaken belast met de coördinatie van deze werkzaamheden. Naar aanleiding van de adviezen van de Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb) en van het Interprovinciaal Overleg (IPO) om aan het Decentralisatieplan een programma-karakter te geven is thans bij elk voornemen de geplande datum van invoering vermeld. Een gedetailleerde fasering zal vervolgens per deelonderwerp worden uitgewerkt.

Bij algemene bestuurlijke analyses als deze, waarbij een groot aantal sectoren vanuit één gezichtspunt bekeken worden, doet het probleem van de verkokering in de besluitvorming van de rijksoverheid – niet in het minst ook die van het parlement – zich gevoelen.

4.2. Evaluatie

De meeste commentaren op het voorlopig Decentralisatieplan geven, naast waardering voor de geleverde aanzetten, blijk van teleurstelling over het resultaat van de decentralisatieoperatie. Ook het kabinet wil niet verhelen dat, vooral waar het gaat om overdracht van complete taakonderdelen, het resultaat zeer wisselend is, zij het niet onbetekenend. Ten aanzien van de vereenvoudiging van het bestuursinstrumentarium ziet het kabinet op korte termijn nog meer mogelijkheden. De aanpak zoals geschetst in de Decentralisatienota, die is toegepast op een groot aantal terreinen heeft minder opgeleverd dan velen ervan verwachtten. In deze aanpak wordt aan de rijksoverheid gevraagd te motiveren waarom centrale bemoeienis geboden is. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te geven naast de weerstand die steeds tegen verandering in machtsverhoudingen verwacht mag worden:

- De keuze was in het kader van dit plan beperkt tussen centrale taakbehartiging en het leggen van verantwoordelijkheden bij gemeenten of provincies. Alternatieven in de vorm van «privatisering» of «functionele decentralisatie» zijn als mogelijkheid voor een andere bestuurlijk-organisatorische oplossing hier en daar wel aan de orde geweest, maar in dit bestek is het zoeken daarop niet gericht geweest. Het kabinet is van oordeel dat deze alternatieven een belangrijke rol kunnen spelen bij de verdere vormgeving van het binnenlands bestuur.

- De erkenning dat centrale bemoeienis niet onontbeerlijk is behoeft nog niet de facto tot reële decentralisatiemogelijkheden te leiden. Met name wanneer bij de lagere overheden geen geschikt potentieel aanwezig is kan de vereiste overdracht van middelen en personeel op korte termijn prohibitief zijn.

- Bij veel beleidsonderdelen – meer dan velen zich hadden gerealiseerd – blijken bij nadere beschouwing nationale belangen of rechtsgelijkheidsmotieven een rol te spelen. Zo is bijvoorbeeld de erkenning van een centraal huur- en subsidiebeleid of van een nationaal tarievenbeleid in een aantal sectoren grotendeels bepalend voor de mate waarin zinvol gedecentraliseerd kan worden.

4.3. Vervolg-aanpak

Deze ervaringen hebben het kabinet geleerd, dat van een toekomstige stelselmatige decentralisatieoperatie over een breed front van onderwerpen tegelijkertijd te weinig opbrengst te verwachten is. Aan de andere kant is het kabinet van oordeel dat decentralisatie van rijkstaken met het verschijnen van dit Decentralisatieplan niet is afgerond. De maatschappelijke ontwikkeling schrijdt snel voort, en wat op dit moment moeilijk realiseerbaar lijkt kan later wel mogelijk blijken (men denke aan de ontwikkelingen ten aanzien van de financiële verhouding die enkele jaren geleden nog onbe-

reikbaar leken). In dit verband stelt het kabinet zich voor om het decentralisatiebeleid op iets andere voet, maar niet minder daadkrachtig voort te zetten.

De minister van Binnenlandse Zaken zal zich erop toeleggen, enerzijds ontwikkelingen te signaleren en te benutten die de inpasbaarheid van decentralisatie in het beleid voor de betrokken departementen en lagere overheden groter maken. Deze signalering kan zich richten op manco's in centrale beleidsvoering (onvoldoende effectiviteit, beperkte slagvaardigheid, hoge kosten) als ook op sterke punten en wensen van lagere overheden die een goed alternatief te bieden hebben (flexibiliteit, korte lijnen, aanpalend beleid). Anderzijds zal de minister van Binnenlandse Zaken algemene organisatorische voorstellen doen die beogen een goede voedingsbodem te creëren voor decentralisatie. Decentraliseren moet aantrekkelijker worden en op z'n minst niet worden ontmoedigd. De inrichting en het functioneren van lagere overheden is daarbij net zo belangrijk als die van de rijksdienst. Een relatie met het project Reorganisatie van de rijksdienst ligt dan ook voor de hand. Van departementen kunnen in dit licht ook voorstellen worden verwacht, maar voortvloeiend uit zijn coördinerende bevoegdheid kan de minister van Binnenlandse Zaken te allen tijde initiatieven binnen het kabinet ontplooiën. Deze kunnen zich bij voorbeeld richten op het bestuursinstrumentarium, waarop thans in het kader van deregulering en heroverweging wordt gestudeerd.

Om de politieke aandacht voor decentralisatie niet te laten verslappen heeft het kabinet in aansluiting op de adviezen van de Raad voor het binnenlands bestuur en de gezamenlijke provincies besloten voortaan jaarlijks verslag te doen van hetgeen bereikt is. Bovendien zal het kabinet daarbij zijn verdere voornemens kenbaar maken. Dit overzicht, waartoe de andere bewindspersonen hun bijdrage zullen leveren, zal jaarlijks onderdeel uitmaken van de begrotingsstukken van Binnenlandse Zaken. Over de verdere uitwerking van deze gedachten over de vervolgproucedure zal het kabinet zo spoedig mogelijk een brief aan het parlement zenden, waarin mede zal worden ingegaan op een recent advies van de Raad voor het binnenlands bestuur over het decentralisatiebeleid.

5. RELATIES MET ANDERE PROJECTEN

Zoals hierboven reeds tot uitdrukking is gekomen heeft het decentralisatieproces nauwe relaties met andere aan de orde zijnde projecten. Hieronder zal hierop in het kort worden ingegaan.

5.1. Relatie met de organisatie binnenlands bestuur

Het kabinet streeft evenals vorige kabinetten naar verbetering van de inrichting van het binnenlands bestuur. Hierbij wordt voorrang gegeven aan functionele reorganisatie, in het bijzonder in de vorm van decentralisatie. Ook de territoriale organisatie van het binnenlands bestuur is nauw met de decentralisatie-operatie verweven. Gemeentelijke herindeling zal toekenning van meer verantwoordelijkheden aan gemeenten bevorderen. Een geleidelijk aan versterkte provincie, waarvan de rol overeenkomstig de Nota organisatie binnenlands bestuur (kamerstuk 17 944) nog zal toenemen, zal beter in staat zijn om nieuwe taken op zich te nemen. Bij de beslissing naar welk bestuursniveau moet worden gedecentraliseerd zullen in ieder geval de volgende overwegingen een rol spelen. In eerste aanleg wordt gekeken of een taak niet door gemeenten kan worden behartigd. In een groot aantal gevallen, in het bijzonder wanneer het gaat om het benaderen van individuele cliënten door de overheid en omgekeerd, ligt een rol voor de gemeenten voor de hand. Soms moet vanwege bij voorbeeld gemeentegrensoverschrijdende effecten van een bepaald taakgebied gekozen worden voor een verlengd lokaal bestuur door middel van intergemeentelijke samenwerkings-

verbanden of tot binnenprovinciale deconcentratie. Hoewel de noodzaak van deze keuze merkbaar zal verminderen waar een ingrijpende gemeentelijke herindeling zal zijn geëffectueerd, zal het probleem nooit geheel verdwijnen. Het probleem van hulpstructuren kan in sommige gevallen worden vermeden door het opsplitsen van taken in elementen als initiatief, planning, coördinatie en uitvoering. Deze elementen kunnen dan worden verdeeld tussen gemeente en provincie. Voorts is het denkbaar om taken aan bepaalde categorieën gemeenten wel en aan andere niet toe te delen, waarbij de provincie of het rijk in de overblijvende gemeenten zorgdraagt voor taakbehartiging. Hierbij geeft het kabinet aandacht aan aspecten van financiële verhouding, opdat de financiële verdeelsystematiek niet onnodig zal worden bemoeilijkt.

Het kabinet geeft, uitzonderingen daargelaten, de voorkeur aan het verdelen van de taken over meerdere bestuurslagen boven tussenconstructies. Minder problemen heeft het kabinet met een eventueel besluit van gemeenten om een aantal taken te vervullen via intergemeentelijke samenwerking, indien deze zoveel mogelijk gebundeld plaatsvindt én indien de financiële verantwoording tegenover de respectievelijke gemeenteraden goed is geregeld. Bij de keuze voor het meest geschikte bestuursniveau voor bepaalde taken weegt ten slotte zwaar mee de oplossing die op een verwant terrein is gekozen. Immers de integrale afweging in een democratisch gekozen bestuursorgaan is wezenlijk bij zaken die veel met elkaar te maken hebben (arbeidsmarkt, regionale economie) of die onderling min of meer uitwisselbaar zijn (bejaardenzorg, gezinsverzorging). Het kabinet heeft daarom bewust hier en daar oplossingen ten aanzien van de taakverdeling gekozen die niet rechtstreeks voortvloeien uit de kenmerken van de sector, maar die te verklaren zijn uit de samenhang met andere sectoren.

5.2. Relatie met de reorganisatie van de rijksdienst

Een belangrijk motief voor decentralisatie is ook te vinden in de rapporten van de commissie-Vonhoff, waarin het ontlasten van de rijksdienst mede wordt beschouwd als een bijdrage tot de vergroting van de samenhang in het rijksbeleid. Het opstellen van een decentralisatieplan is dan ook een aanbeveling van de commissie-Vonhoff die logisch in de conclusies van de commissie past.

Het kabinet is met de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst van oordeel dat een van de belangrijkste gebreken van het huidige functioneren van de rijksdienst is gelegen in de vergaande verbrokkeling van het beleid. Er is ook voor lagere overheden niet goed te werken met een versnippering in de regelgeving en financiën waarvan zij nu bij het voeren van beleid afhankelijk zijn. Mede op basis van de aanbevelingen van de commissie-Vonhoff is de minister van Binnenlandse Zaken aangewezen als de eerst verantwoordelijke voor de uitvoering van de decentralisatiemaatregelen in de vorm van projectminister voor het Decentralisatieplan. Nu het hier gaat om een meer permanente bewaking van de posities van de lagere overheden in ons staatsbestel stelt het kabinet tevens voor de positie van de minister van Binnenlandse Zaken wettelijk vast te leggen met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de vakministers. In hoofdstuk 4 zijn hiervoor concrete voorstellen geformuleerd.

5.3. Relatie met de Heroverweging van overheidsuitgaven

Het heroverwegingsrapport over het binnenlandse bestuur (kamerstuk 1980–1981, 16 625, nr. 7) gaat in het bijzonder in op de mogelijkheden om bureaucratie te beperken door het vereenvoudigen van toezicht, planvoorschriften en het overhevelen van specifieke uitkeringen en gedeconcentreerde rijksdiensten. Daarnaast is aangeduid, dat beperking van de voorschriften met betrekking tot de voorzieningen die de lagere overheden dienen te verstrekken en het omzetten van specifieke in algemene uitkeringen

kunnen leiden tot een betere, en meestal ook goedkopere aanwending van middelen. Decentralisatie is geen voldoende maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor het beperken van overheidsuitgaven. Ten aanzien van de financiële verhouding die in de tweede ronde heroverwegingsvoorstellen aan de orde is geweest heeft het kabinet een wettelijke regeling ingediend (kamerstuk 1982–1983 nr. 17 737).

Op basis van het rapport Heroverweging financiële verhouding (kamerstuk 1981–1982, 16 625, nr. 41) is in het regeerakkoord afgesproken dat de sanering van specifieke uitkeringen daadwerkelijk ter hand zal worden genomen. Deze operatie, die wordt geleid door de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en van Financiën volgt een afzonderlijke procedure, maar de samenhang met decentralisatie is duidelijk aanwezig. De voor decentralisatie relevante resultaten die tot nu toe zijn overeengekomen zullen in dit plan ook worden vermeld (zie hoofdstuk 5, § 2).

Ten slotte wordt in de derde ronde heroverweging de schijnwerper gericht op de vaak kostbare planprocedures die ook uit oogpunt van decentralisatie kritische aandacht behoeven (zie hoofdstuk 5, § 4).

5.4. Relatie met deregulering (vermindering en vereenvoudiging van regulering)

De dereguleringsactiviteit van het kabinet strekt zich uitdrukkelijk ook uit tot de verhouding tussen de centrale en lagere overheden, zoals die in de uitgebreide medebewindswetgeving zijn vastgelegd. Aanknopingspunten voor decentralisatiebeleid vormen behalve de verdeling van verantwoordelijkheden de instrumenten van beleidsbeïnvloeding. Het gaat daarbij in het bijzonder om de wijze waarop de rijksoverheid het meest doelmatig op bepaalde terreinen kan interveniëren (indien gemotiveerd is vastgesteld dat zij zich met de betrokken taken dient bezig te houden). In het kader van deregulering wordt door de commissie-Geelhoed ook gekeken naar het instrumentarium dat al in de Decentralisatienota voor nadere studie is aanbevolen:

- wetgevingstechniek (in het bijzonder waar die leidt tot de stroom van ± 1000 circulaires aan provinciale en gemeentebesturen per jaar)
- toezicht en rechtsbescherming (zie hoofdstuk 5, § 3)
- de reeds genoemde planvoorschriften (zie hoofdstuk 5, § 4)
- inspraakbepalingen (zie hoofdstuk 5, § 5)
- gedeconcentreerde rijksdiensten (zie hoofdstuk 5, § 7)

Deze bestuursmiddelen kunnen stuk voor stuk op goede gronden zijn gekozen, maar zij blijken gaandeweg in de praktijk, vooral gezien de veelheid waarin zij zijn uitgedroefd, een centralistischer uitwerking te hebben dan wenselijk is. Dit nog afgezien van grote bezwaren als inefficiency (doublures) en onoverzichtelijkheid. De constatering van deze bezwaren heeft geleid tot het inzicht dat een systematische toetsing in het hele rijksbeleid van de toepassing van bepaalde bestuursinstrumenten aan daaromtrent te formuleren bestuurlijke normen gewenst is. Zo krijgt men een decentralisatieoperatie die zich niet alleen richt op afzonderlijke sectoren van beleid, of op het bestuur van de verschillende overheidsniveaus, maar ook op bestuursinstrumenten.

Het streven naar beperking van regulering kan ook repercussies hebben voor de taken en verantwoordelijkheden van lagere overheden. Vooral een duidelijke keuze bij de toedeling van verantwoordelijkheden aan de verschillende bestuursniveaus kan vereenvoudigend werken. In dat opzicht kan deregulering evengoed centralisatie tot gevolg hebben, maar gelet op de argumentatie van het decentralisatiebeleid moeten hiervoor goede motieven worden aangevoerd. In een enkel geval kan een verbod voor lagere overheden om aanvullende regels te stellen gerechtvaardigd zijn, namelijk om het bedrijfsleven de noodzakelijke armslag te geven. In andere gevallen kan juist variatie en differentiatie gewenst zijn om regelgeving en

overheidsinterventie te beperken tot die plaatsen waar die past op de aard van de problematiek. Het kabinet doet een beroep op de lagere overheden om in het algemeen terughoudendheid te betrachten met het opvullen van het «gat» dat ontstaat door het beperken van centrale regelgeving, met nieuwe regels.

Het kabinet streeft ernaar begin 1984 een beslissing te nemen over de voorstellen van de commissie-Geelhoed, die thans in het bijzonder de wetgeving die nog in behandeling is op dereguleringsmogelijkheden doorlicht.

6. INDELING VAN HET PLAN

In hoofdstuk 2 zal worden vermeld welke onderdelen van de onderzochte onderwerpen naar het oordeel van het kabinet wel en welke niet voor decentralisatie in aanmerking komen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de personele, organisatorische en financiële aspecten.

In hoofdstuk 4 komen de regels aan de orde waaraan het kabinet zich in het verkeer tussen de overheden wil houden en die ook in wettelijke vorm zullen worden neergelegd.

Ten slotte geeft hoofdstuk 5 een beschouwing over de wijze waarop het bestuursinstrumentarium waarmee de centrale overheid de gemeenten en provincies beïnvloedt, kan worden gesaneerd.

Hoofdstuk II. Voornemens per deelonderwerp

INLEIDING

Het kabinet heeft op basis van de rapporten van een twintigtal ambtelijke werkgroepen, die in een afzonderlijke bijlage bij het voorlopig plan zijn gepubliceerd, een aantal besluiten op de geselecteerde deelterreinen genomen. Op sommige deelterreinen was de besluitvorming al in ander verband tot stand gekomen en is volstaan met een verkorte weergave van de resultaten. De besluiten behoeven vrijwel zonder uitzondering nog nadere uitwerking. De inhoud in hoofdlijnen is aangegeven, tenzij lopende procedures stellige uitspraken op dit moment in de weg staan. Overigens is «nadere studie» uitsluitend aangekondigd voor zover hiervan een zinvolle bijdrage is te verwachten aan toekomstige besluiten en voorts voor zover nog onduidelijkheid bestaat over de technische realisering van de genomen beslissingen en over de preciese personele en financiële consequenties. De werkgroepen die een volledig beleidsterrein hebben geanalyseerd is gevraagd te rapporteren over de volgende aspecten:

- motieven van centralisatie en decentralisatie
- primaire bevoegdhedenverdeling
- financiële verhoudingen
- organisatorische consequenties
- toezicht
- planning
- personele gevolgen
- kosten
- tijdschema.

Bij de meeste deelonderwerpen kunnen deze aspecten worden onderscheiden. Wel dienen de laatste aandachtspunten in de reeks nog veelal te worden gecompleteerd en geconcretiseerd. Zie hiervoor hoofdstuk 3, 4 en 5.

Met deze kanttekeningen biedt dit onderdeel van het Decentralisatieplan thans dus uitspraken die in drie categorieën zijn te onderscheiden:

- a. de huidige situatie wordt in decentraliserende zin gewijzigd;
- b. de huidige situatie wordt gehandhaafd;
- c. nadere studie is wenselijk en kan vruchtbaar zijn.

Met de huidige situatie wordt bedoeld op hetgeen het kabinet-Van Agt II bij zijn aantreden aantrof. Hieronder zijn de belangrijkste conclusies in bovenstaande 4 categorieën bijeengeplaatst die door hun bondigheid de nuancering missen zoals deze in de rest van dit hoofdstuk tot uitdrukking komt. Bij categorie a is tevens aangegeven op welke bestuurslaag de decentralisatiemaatregel is gericht en in welke periode de realisering ervan is voorzien.

<i>Ad a</i>	Tijdschema
– decentralisatie en harmonisatie op het terrein van welzijn, volksgezondheid en cultuur;	P.M.
– planning van gezondheidsvoorzieningen (WVG);	1984
– beheer van provinciale archieven uit rijksarchiefbewaarplaatsen (provincies);	1985
– enkele vereenvoudigingen in het bouwbesluit basisonderwijs (gemeenten);	1985
– de mogelijkheid voor gemeenten om extra leerkrachten voor voortgezet onderwijs aan te trekken;	1985
– planning en programmering woningbouw (gemeenten/provincies);	1985
– verdelen van woningbouwcontingenten over de gemeenten (provincies);	1985
– planbeoordeling volkshuisvesting en stadsvernieuwing (gemeenten);	1985
– overbrenging kaderregeling steun bedrijven, bijdragen welzijnsvoorzieningen en andere specifieke uitkeringen naar algemeen stadsvernieuwingfonds;	1985
– schrappen van enkele uitvoeringsvoorschriften in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing;	1985
– vaststellen en bijhouden van B-lijstmonumenten, bescherming en instandhouding van deze monumenten (gemeenten);	1988
– overbrenging beheer van niet-hoofdwegen naar provincies en gemeenten;	1984
overheveling WUW-gelden, fietspadenpot en bijdragen stedelijke verkeers- en vervoersvoorzieningen naar algemene uitkeringen;	1984
– de rijksbemoeyenis met de bekostiging van het stadsvervoer zal na de totstandkoming van een vaste genormeerde doeluitkering worden versoberd (gemeenten);	1984
– overdracht van enkele toezichthoudende rijkstaken op het gebied van milieuhygiëne naar de provincie;	1984
– verantwoordelijkheid voor het bewaken van de kwaliteit van de groene ruimte voor openluchtrecreatie (provincies);	1985/1986
– aanwijzing van natuurgebieden (provincies);	1985/1986
– beheer van beheersgebieden en van natuurmonumenten (provincies);	1984
– hoofdbevoegdheid ten aanzien van planning van landinrichtingsprojecten (provincies);	1985
– regionale planning op het terrein van bosbouw (provincies);	1983
– overheveling van specifieke uitkeringen met betrekking tot uitvoering van milieutaken (provincies);	1983
– overdracht van vrij besteedbare middelen voor de versterking van de sociaal-economische structuur;	1983
– verruiming van mogelijkheden voor gemeentelijke werkgelegenheidsbeleid;	1986
– het financieel toezicht op gemeenten en provincies zal worden beperkt tot gevallen waarin de begroting de rekening niet tijdig en sluitend zijn ingediend;	1986
– het toezicht op belastingverordeningen van gemeenten zal worden beperkt c.q. overgedragen aan de provincies;	1986
– gemeenten krijgen de bevoegdheid om hun eigen naam te bepalen;	P.M.
– de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen (gemeenten);	1989
– de bestuurskostenregeling voor minderheden in gemeenten en de bijdragen ten behoeve van het minderhedenbeleid in de vier grote steden zullen worden ingesluit in het Gemeentefonds;	1984
– vermindering van centrale beïnvloedingsinstrumenten in de nieuwe Brandweerwet.	1984

Ad b

De huidige situatie moet volgens dit kabinet (voorshands) op centraal niveau worden gehandhaafd ten aanzien van:

- huur- en subsidiebeleid, kostennormering volkshuisvesting;
- vaststelling bouwprogramma en (repressieve) inspectietaken;
- vaststelling stadsvernieuwingbudget en verdeelsleutels;
- zorg voor (inter)nationale monumenten (A-lijst);
- beheer van hoofd(vaar)wegen;
- tarieven voor het openbaar vervoer in hoofdlijnen;
- spoorwegen;
- normstelling bij milieuhygiëne;
- overheidspersoneel;

- minimumregeling brandweervervoorzieningen ten behoeve van noodsituaties;
- de rechtshulpverlening;
- de verantwoordelijkheid voor het kadaster.

Ad c

Het kabinet is van oordeel dat alvorens nadere studie is verricht geen definitieve uitspraak ter zake van decentralisatiemogelijkheden kan worden gedaan op de hierna genoemde terreinen. Deze voortgezette studie wordt in het huidige stadium zinvol geacht.

- planning en huisvesting van voortgezet onderwijs, heroverweging positie rijksscholen;
- stelsel van volwasseneneducatie;
- beslissingen over functies en capaciteiten de financiële kaders van de volksgezondheid;
- de planvoorschriften met betrekking tot verkeer en vervoer;
- planvoorschriften met betrekking tot milieuhygiëne;
- de bekostiging van de politie-uitkeringen;
- de bekostiging van het basisonderwijs;
- verdere decentralisatie (taak- en bevoegdhedenverdeling, bekostigingswijze en organisatie) van landinrichting, natuur- en landschapbehoud en bosbouw;
- verdere decentralisatie van de investeringspremieregeling;
- structurering ISP/PNL-beleid;
- organisatie van sociale zekerheid en arbeidsvoorzieningsbeleid.

A.1. Kaderwet Specifiek Welzijn (KSW)

Het kabinet heeft recent besloten, dat de reikwijdte van de Kaderwet specifiek welzijn beperkt zal worden tot de voorzieningen op het terrein van het ministerie van WVC. In aansluiting daarop vindt thans nader beraad plaats over de wijze waarop het proces van decentralisatie en harmonisatie op het terrein van welzijn, volksgezondheid en cultuur gestalte zal krijgen in bestuurlijk en financieel opzicht. Het nadere beraad strekt zich onder meer uit over de financiële problematiek, welke met het harmonisatie- en decentralisatieproces is gemoeid, en die zich als gevolg van de taakstellende ombuigingen in het regeerakkoord op het onderhavige terrein in versterkte mate voordoet. Met name gaat het daarbij om het vraagstuk van de kostenbeheersing in het algemeen, de mogelijke afwentelingsrisico's in relatie tot de verschillende financieringsstelsels, en de herverdelings- respectievelijk vereveningsproblematiek bij overdracht aan de fondsen.

Ten slotte spelen in dit verband ook het algemeen streven van de regering naar deregulering, alsmede de relatie met de eveneens in het regeerakkoord voorgenomen en inmiddels in gang gezette sanering van de specifieke uitkeringen, een rol. Op dit moment heeft nog geen definitieve besluitvorming over de verdere aanpak van het decentralisatie- en harmonisatieproces op het terrein van welzijn, volksgezondheid en cultuur plaatsgevonden. Om die reden moet thans in dit kader met deze rapportage worden volstaan.

A.2. Gezondheidszorg

a. Inleiding

1. Algemeen

Zoals in het voorlopig Decentralisatieplan aangekondigd is een invoeringsplan voor de Wet voorzieningen gezondheidszorg (WVG) in voorbereiding. Vooruitlopend hierop heeft de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een notitie, die bouwstenen bevat voor een invoeringsplan openbaar gemaakt (verder aan te duiden als notitie Bouwstenen).

Deze notitie is in december 1982 voorgelegd aan de Nationale Raad en aan de andere adviescolleges alsmede toegezonden aan het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De op- en aanmerkingen van deze instanties zijn ontvangen. De bedoeling is op basis van de notitie Bouwstenen en de daarop ingekomen adviezen thans een invoeringsplan op te stellen. Tegelijkertijd is aan de provinciale besturen verzocht initiatief te nemen voor een overleg per regio of subregio tussen rijk, provincies en gemeenten over de zogenaamde bestuursorganisatorische maatregelen, welke voordat de invoering van de WVG daadwerkelijk van start kan gaan, door de betrokken overheden moeten worden getroffen. Hiertoe zijn onder meer te rekenen

- gebiedsindeling;
- taakverdeling tussen overheden;
- samenhang in het beleid van de overheden;
- advies- en overlegstructuur.

Gelet op het feit dat deze maatregelen onderling sterk samenhangen, maar dat steeds een andere overheid bevoegd is tot het treffen ervan, leek het de staatssecretaris namelijk van belang, voordat elk van de overheden voor wat betreft haar aandeel beslissingen neemt, onderling overleg te plegen tussen de overheden ten einde de beslissingen op elkaar af te stemmen. De staatssecretaris heeft in de notitie Bouwstenen zelf reeds een aantal hoofdlijnen voor de bestuursorganisatorische maatregelen aangegeven. Daarnaast heeft hij de colleges van gedeputeerde staten verzocht ten behoeve van het tripartite overleg rijk, provincies en gemeenten een discussienota te vervaardigen over de bestuursorganisatie WVG in hun provincie. Alle colleges, uitgezonderd die van Groningen en Noord-Holland, hebben inmiddels aan dit verzoek voldaan. In een aantal provincies is het tripartite overleg reeds een eind op streek. In Limburg en Drenthe is het overleg zelfs afgerond.

2. De invoeringsstrategie

In de notitie Bouwstenen is een gefaseerde invoeringsstrategie geschetst. Volgens die schets zou de WVG in de regio's Limburg, Eindhoven e.o. en Kennemerland direct al integraal ingevoerd worden, terwijl in de rest van het land in eerste instantie zou worden volstaan met het onder de werking van de WVG plaatsen van de eerstelijnsgezondheidszorg, de basisgezondheidszorg, de ambulante geestelijke gezondheidszorg, de ambulante verslaafdenzorg en het ambulancevervoer. Bij de discussie naar aanleiding van deze schets is inmiddels de vraag gerezen of laatstgenoemd pakket van voorzieningen niet te smal en te haastig is opgezet. In onderstaande paragraaf over de taakverdeling wordt nader ingegaan op de mogelijkheden een breder pakket in een meer overwogen besluitvorming te betrekken. Daarbij komt ook de samenhang aan de orde tussen de uiteindelijke taakverdeling tussen rijk en lagere overheden enerzijds en de daarvoor benodigde bestuursorganisatorische maatregelen anderzijds.

b. Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

1. De gebiedsindeling

Overeenkomstig de Wet voorzieningen gezondheidszorg dienen provinciale staten een gebiedsindeling vast te stellen. Deze gebiedsindeling heeft een tweezijdige functie. Enerzijds geeft zij de gebieden aan, waarbinnen de beleidsvorming van de overheid met betrekking tot de voorzieningen voor gezondheidszorg moet plaatsvinden. Anderzijds dient zij aan te sluiten bij de verzorgingsgebieden van de verschillende instellingen c.q. basis te zijn voor een herstructurering van deze verzorgingsgebieden.

In de notitie Bouwstenen wordt aangegeven dat de gebiedsindeling een indeling op meerdere niveaus zal zijn, en wel volgens het zogenaamde kubusprincipe. De kleinste eenheden van de kubus worden gevormd door

gemeenten. Eén of meer gemeenten vormen dan subregio's. Eén of meer subregio's vormen regio's en één of meer regio's vormen een provincie, zij het dat hier de mogelijkheid aanwezig is dat een regio in meer dan één provincie is gelegen. Voor zover een subregio uit meer dan één gemeente bestaat vormt de subregio het gebied waarbinnen de desbetreffende gemeentebesturen zouden moeten samenwerken. Voor zover een regio in meer dan één provincie is gelegen vormt zij het gebied waarvoor de betrokken provinciebesturen gezamenlijk een beleid zouden moeten formuleren. Het subregionaal niveau zou men dus ook kunnen aanduiden als het (inter)gemeentelijk niveau en het regionaal niveau als het (sub)provinciaal niveau.

Gelet op de op handen zijnde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) en de door de regering nagestreefde integratie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden dienen de subregio's voor zover mogelijk gelijk te zijn aan de toekomstige – eveneens door de provincies aan te geven – intergemeentelijke samenwerkingsgebieden op basis van de gewijzigde WGR. De staatssecretaris heeft dit ook aan de colleges van gedeputeerde staten medegedeeld. Uit de tot nu toe ontvangen discussienota's bleek dat de provinciebesturen hiertoe inderdaad overgaan en de gebiedsindeling WVG plaatsen in het perspectief van de WGR. De gebiedsindeling op subregionaal niveau krijgt daarmee een bredere betekenis. De gebiedsindeling van de regio's zal, althans wat niveau betreft, zoveel mogelijk moeten overeenkomen met de huidige gebiedsindeling krachtens de Wet ziekenhuisvoorzieningen. Grenscorrecties zijn daarbij wel mogelijk en de staatssecretaris zal, zodra de provinciale staten de gebiedsindeling WVG hebben vastgesteld, de gebiedsindeling Wet Ziekenhuisvoorzieningen daaraan aanpassen.

2. Taakverdeling

Overeenkomstig de Wet voorzieningen gezondheidszorg dient bij AmvB te worden aangegeven tot de bemoeienis van welke overheid de verschillende voorzieningen behoren, althans voor wat betreft de in de WVG genoemde taakaspecten. Uit deze toewijzing volgt de taakverdeling: elke overheid oefent met betrekking tot de aan haar toegewezen voorzieningen de taken uit op het vlak van planning, erkenning, vestiging, bouw en samenhang.

Conform, notitie Bouwstenen dient een voorziening in beginsel aan een zo laag mogelijk overheidsniveau te worden toegedeeld rekening houdend met het verzorgingsgebied van de betrokken voorziening. Dit betekent dat de verzorgingsgebieden van de voorzieningen maatgevend zijn voor de decentralisatie. Verzorgingsgebieden van voorzieningen kunnen evenwel wijzigen, onder meer door toedoen van de planning. Verzorgingsgebieden kunnen kleiner of groter worden, waarmee ook de ondergrens van de decentralisatie hoger of lager komt te liggen. In concreto betekent dit dat bij de taakverdeling niet alleen moet worden gekeken naar de huidige situatie. Voorts betekent het dat de taakverdeling geen voor alle tijden vaststaand gegeven is, maar door wijziging van verzorgingsgebieden kan veranderen (flexibiliteit). Naast het criterium verzorgingsgebieden is bij de taakverdeling ook het criterium samenhang van belang. Sommige voorzieningen binnen de gezondheidszorg vertonen een dermate grote samenhang dat zij niet anders dan door één en dezelfde overheid kunnen worden gepland. In feite betekent dit dat zij ook één verzorgingsgebied zouden moeten hebben. Andere voorzieningen van gezondheidszorg hangen weliswaar samen, maar niet in die mate dat zij door één overheid moeten worden gepland; mits er samenhang in planning is tussen de verschillende overheidsniveaus (zie paragraaf b.3), kunnen deze voorzieningen, indien dat uit een oogpunt van decentralisatie gewenst is, aan verschillende overheidsniveaus worden toegedeeld.

Door hantering van deze twee criteria ontstaat er tevens een relatie tussen de taakverdeling en de gebiedsindeling. Via de gebiedsindeling zijn immers aangegeven de (inter)gemeentelijke en de (sub)provinciale beleids-

gebieden. Hiervan uitgaande kan men aan de hand van de verzorgingsgebieden van de voorzieningen aangeven wat in een bepaald gebied binnen het bereik valt van de gemeentelijke samenwerkingsgebieden alsmede wat zich op regionaal/provinciaal niveau afspeelt. Men doet in feite niet anders dan op de kaart van de beleidsgebieden de verzorgingsgebieden intekenen.

In beginsel heeft men dan de taakverdeling, zij het dat een correctie gewenst kan zijn met het oog op het tweede criterium, dat van de samenhang. Gebiedsindeling en taakverdeling hebben dus veel met elkaar te maken en zullen elkaar over en weer beïnvloeden. Vandaar dat de staatssecretaris de provinciale besturen verzocht heeft ook in te gaan op de taakverdeling en ook hiervoor voorstellen te ontwikkelen in samenhang met de andere bestuursorganisatorische maatregelen. Op basis van deze voorstellen zal dan uiteindelijk een beslissing op rijksniveau moeten worden genomen over de taakverdeling door middel van de hierboven genoemde AmvB.

In de discussienota's wordt dan ook aan de taakverdeling aandacht besteed. Het lijkt evenwel niet juist, nu in het kader van dit plan de discussie met provincies en gemeenten te doorkruisen en lopende het overleg over de taakverdeling concrete uitspraken te doen. Behoorlijk bestuur brengt in deze met zich dat dit pas kan gebeuren wanneer het overleg is afgerond. Gevolg van het hanteren van de criteria verzorgingsgebieden en samenhang bij de taakverdeling kan zijn dat de taakverdeling niet in geheel Nederland hetzelfde is, gelet op het verschil in omvang van zowel de verzorgingsgebieden als de beleidsgebieden. Dit betekent dat een voorziening die in één gedeelte van Nederland aan de provincie zal worden toegedeeld in een ander gedeelte van Nederland aan de gemeenten zal worden toegewezen.

Uit een oogpunt van decentralisatie lijkt het een goede zaak met deze verschillen rekening te houden. Daarmee wordt immers voorkomen dat – omdat in slechts één provincie een bepaalde voorziening op subprovinciaal of provinciaal niveau functioneert – de zorg voor die voorziening daardoor in alle provincies aan de bemoeienis van de provinciale besturen zou moeten worden toegewezen. Bij differentiatie in de taakverdeling kan per gebied de decentralisatie maximaal tot zijn recht komen. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan de wensen en verlangens van de grote steden zoals geformuleerd in het rapport «Een schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyt». Binnen een dergelijke gedifferentieerde taakverdeling kunnen, wanneer althans aan de criteria verzorgingsgebieden en samenhang wordt voldaan, aan de grote steden taken en bevoegdheden worden toegekend die elders aan de provincies zijn toegewezen, waardoor de mogelijkheid van de grote steden om zelf beleid te voeren wordt vergroot.

Het is de bedoeling van de staatssecretaris van WVC het beginsel van differentiatie in de AmvB op te nemen door enerzijds in beginsel aan te geven tot de bemoeienis van welke overheid de betrokken voorziening behoort c.q. de samenhangende voorzieningen behoren, maar door anderzijds daar in de AmvB uitzonderingen bij te vermelden. Een dergelijke beginseluitspraak zal worden gedaan na afronding van het tripartite overleg, dat voor het eind van 1983 te verwachten is.

3. Samenhang in beleid

Zoals hierboven ook reeds aangegeven hangen de voorzieningen voor gezondheidszorg onderling sterk samen. Samenhang in beleid is daarom belangrijk. Extra aandacht verdient daarbij een samenhangende beleidsvorming tussen de verschillende overheidsniveaus (de zogenaamde verticale samenhang).

Zoals in de notitie Bouwstenen reeds staat aangegeven gaat het hierbij niet alleen, of niet in de eerste plaats, om de hantering van juridische instrumenten in de sfeer van toezicht. Veeleer is van belang in de voorbereidingsfase van het beleid en van de planning in onderling overleg tussen de overheden tot afstemming over en weer te komen. Aan de provinciale besturen is verzocht ook aan dit punt in de discussienota's aandacht te schenken. Het is verheugend te constateren dat veel provincies dit inderdaad doen en ter zake met voorstellen voor overleg en afstemming komen.

Thans zijn deze voorstellen in discussie in het zogenaamde tripartite overleg. Na afloop hiervan zal worden gezien in hoeverre op nationaal niveau, rekening houdend met de resultaten van het overleg, maatregelen gewenst zijn.

4. *Advies- en overlegstructuur*

In de notitie *Bouwstenen* wordt gepleit voor een doorzichtige en eenvoudige adviesstructuur. Suggesties worden gedaan om binnen het bestaande wettelijk kader deze wens te realiseren. Ook in de discussienota's van de verschillende provincies worden voorstellen gedaan om te komen tot een eenvoudige adviesstructuur. Deze voorstellen hebben met name betrekking op het zoveel mogelijk beperken van het aantal adviesorganen. De lijn die zich hierbij aftekent is dat er op provinciaal niveau alleen een provinciale raad en op gemeentelijk niveau alleen een (inter)gemeentelijke adviescommissie zou moeten zijn. De commissies vestigingsbeleid worden dan op een of andere manier gekoppeld aan de provinciale raad en de (inter)gemeentelijke adviescommissies. Over het algemeen wordt het als wenselijk ervaren samenwerkingsafspraken te maken tussen provinciale raad en (inter)gemeentelijke adviescommissie. Op grond van de ervaringen met de eerste planperiode zal te zijner tijd worden in hoeverre nadere vereenvoudiging c.q. wijziging van de advies- en overlegstructuur is gewenst. Zulks aan de hand van de ervaringen van het invoeringsplan en in relatie tot de ontwikkelingen met betrekking tot de Kaderwet specifiek welzijn.

c. *Financiële kaders*

Voor het welslagen van de decentralisatie op het terrein van de volksgezondheid zijn naast de bestuursorganisatorische maatregelen uiteraard ook de financiële kaders van belang. Zonder financiële kaders is planning als een proces van prioriteitstelling en keuze maken moeilijk denkbaar. Hoezeer de financiële kaders de beleidsruimte van de lagere overheden ook mogen beperken, zij vormen tegelijkertijd de garantie voor de lagere overheden dat de binnen deze kaders opgestelde plannen, die aan de overige gestelde voorwaarden voldoen, daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Vandaar dat wij grote waarde hechten aan de totstandkoming van deze financiële kaders. De bedoeling is in ieder geval in de gebieden waar de WVG integraal zal worden ingevoerd met deze financiële kaders te gaan werken. De vraag in hoeverre bij de partiële invoering van de WVG ook met financiële kaders kan worden gewerkt, hangt af van het aantal voorzieningen dat bij die invoering kan worden betrokken. Na het lopend overleg zal daarover besluitvorming moeten plaatsvinden. In de gebieden waar de WVG integraal wordt ingevoerd zullen de financiële kaders het maximum aangeven van wat daar mag zijn aan gezondheidszorg. Het is logisch dat in dat geval de inhoudelijke richtlijnen een minimum-karakter krijgen. Dit betekent dat de bestaande richtlijnen hierop zullen moeten worden aangepast en in sterke mate kunnen worden vereenvoudigd (deregulering). Daarnaast is het de bedoeling de richtlijnen op grond van de WVG en de verstrekkingenbesluiten op grond van de AWBZ en Ziekenfondswet aan elkaar aan te passen. Er komt als het ware een «is gelijk-teken» te staan tussen de verstrekkingenbesluiten en de richtlijnen. Hiermee wordt bereikt dat de plannen die voldoen aan de richtlijnen tevens de rechten van de verzekerden krachtens Ziekenfondswet en AWBZ waarborgen. Dit uitgangspunt kan betekenen, dat waar met financiële kaders wordt gewerkt, ook de verstrekkingenbesluiten qua terminologie moeten worden aangepast. Gevolg hiervan is dan weer wel dat de erkenningen, welke immers in het plan moeten passen (en dat op zijn beurt weer in de richtlijnen moet passen), normgevend moeten zijn voor de financiering, en door de financiers moeten worden gevolgd. De afweging of de rechten van verzekerden in voldoende mate tot gelding worden gebracht vindt dan immers niet meer

plaats op het moment dat erkenning moet leiden tot financiering, maar op het moment dat de verstrekkingenbesluiten en de richtlijnen aan elkaar worden aangepast. Naast een afstemming van WVG en Ziekenfondswet/AWBZ is, wanneer met financiële kaders wordt gewerkt, ook een afstemming tussen WVG en Wet tarieven gezondheidszorg van belang. In de subregio Eindhoven e.o. – een van de gebieden waar de WVG integraal zal worden ingevoerd – is, uitgaande van de stelling, dat de WVG prijst, wat de WTG wijst, daarvoor de volgende constructie in onderzoek. Er wordt van uitgegaan dat de lagere overheden die in het kader van de planning de behoeften aan functies en bijbehorende capaciteiten in hun gebied aangeven, de beslissingen nemen over het soort en aantallen functies en bijbehorende capaciteiten. Binnen het kader van de WTG zullen deze functies en bijbehorende capaciteiten moeten worden geprijsd. Dit zou kunnen doordat er een lijst komt van mogelijke functies en capaciteiten en daarbij per functie en capaciteit normprijzen worden genoemd.

De lagere overheden weten dan uit welke functies en capaciteiten zij kunnen kiezen en wat een bepaalde functie en capaciteit kost. Aan de hand van het functie- en prijsoverzicht kunnen zij dan veranderingen en wijzigingen aanbrengen en verschuivingen tussen voorzieningen. Uiteraard moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat in een bepaald gebied een bepaalde functie of capaciteit minder behoeft te kosten dan de normprijs ex WTG. De lagere overheden zouden in zo'n geval in hun plannen van de landelijke normprijs kunnen afwijken mits de plaatselijke financiers hiermee instemmen. Een dergelijke opzet veronderstelt tevens een goed overleg tussen lagere overheden en plaatselijke financiers.

A.3. Archiefwezen

1. Inleiding

In zijn advies over het voorlopig Decentralisatieplan heeft de Raad voor het binnenlands bestuur gewezen op het ontbreken van een paragraaf over het archiefwezen. Thans kan hierover wel worden gesproken, aangezien inmiddels een voorlopig standpunt over de bestuurlijke vormgeving van het archiefwezen door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is ingenomen.

Op 8 juli 1976 werd door de directeur-generaal voor Culturele Zaken de commissie «Nota Archiefbeleid» geïnstalleerd. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van het toenmalige ministerie van CRM en de archiefwereld, evenals de VNG en het IPO. De opdracht van de commissie luidde een nota samen te stellen «op basis waarvan het toekomstig beleid van de rijksoverheid op het gebied van het archiefwezen vorm gegeven kan worden en welke nota zal kunnen resulteren in een principiële herziening van de Archiefwet 1962». Met name speelde daarbij de mogelijkheid van decentralisatie van taken van de rijksarchieven een rol. Adviezen van belang bij dit probleem, zijn de adviezen van de Raad voor het binnenlands bestuur en de Archiefraad. De Archiefraad voelde niet voor decentralisatie; de RBB wel en zelfs in een erg verregaande vorm.

Bestuurlijke vormgeving

Juli 1983 verscheen het Voorlopig standpunt van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur met betrekking tot de door de Commissie Nota Archiefbeleid uitgebrachte discussienota³. De nu gekozen oplossing houdt in dat iedere bestuurslaag haar eigen archiefbescheiden gaat beheren. Het verschil met de huidige situatie (momenteel gaan provinciale archiefbescheiden naar rijksarchiefbewaarplaatsen) is dat de provincie nu een taak krijgt. Tevens zal het rijk een aantal archiefbestanden die het nu nog beheert, afstoten naar de lagere overheden.

In deze constellatie blijven archiefbescheiden van gedeconcentreerde rijksdiensten in rijksarchieven, met de kanttekening dat overgang van een dienst van rijk naar provincie betekent dat bekeken dient te worden welke archiefbescheiden worden overgedragen aan de desbetreffende provincie.

³ Bij brief van 11 augustus 1983 nr. CDVDB-U-1737 aangeboden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

In het kader van de gekozen bestuurlijke oplossing zal het technisch toezicht op provinciale archiefbescheiden die zijn overgebracht naar een provinciale archiefbewaarpplaats worden gedecentraliseerd naar de provincie.

Ook is gekozen voor decentralisatie naar gedeputeerde staten van de beslissingsbevoegdheid van de Kroon tot het instellen van een dwangdepot ten aanzien van gemeenten of waterschappen die hun plicht verzaken (op kosten van de desbetreffende gemeente c.q. waterschap) (art. 28 en 35 van de Archiefwet 1962). Het dwangdepot zal plaatsvinden in een provinciaal archief.

Financiële consequenties

Wat betreft de financiële en personele gevolgen van de overdracht aan de provincies van de beheerstaak ten opzichte van de provinciale archieven zal in het kader van een definitieve standpuntbepaling inzake het archiefbeleid worden gezien, of en in hoeverre het rijk de provincies hiervoor compensatie zal verlenen.

A.4. Onderwijsaangelegenheden

1. Voor wat de mogelijkheden tot decentralisatie betreft, onderscheidt het onderwijsterrein zich van andere beleidsterreinen als gevolg van de bepalingen neergelegd in artikel 23 (208 oud) van de Grondwet. Van belang in dat verband is de passage in het regeerakkoord van 1982 waarin de wenselijkheid wordt uitgesproken van een wijziging van artikel 208 (oud) in het licht van de herziening van de Grondwet.

«Een zodanige wijziging zal worden bevorderd, dat de vrijheid van het bijzonder onderwijs en de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs even afdoende worden gewaarborgd als bij de terminologie van de huidige Grondwet het geval is. Daartoe zullen in lid 5 en lid 7 wijzigingen worden aangebracht, waardoor wordt voorkomen dat delegatie van regelgeving naar lagere overheden voor wat betreft het bijzonder onderwijs mogelijk wordt. Met betrekking tot de uitvoering zal daarentegen de decentralisatie naar lagere overheden zoveel mogelijk worden bevorderd». Artikel 23 van de Grondwet heeft vele en diep doorwerkende consequenties voor het onderwijsbeleid en beperkt in aanzienlijke mate de mogelijkheden van decentralisatie naar lagere overheden. In het kader van het Decentralisatieplan zijn nochtans de volgende in voorbereiding zijnde maatregelen relevant.

2. Ter uitvoering van de Wet op het basisonderwijs (WBO) zal er in de loop van 1984 een bouwbesluit komen, dat minder gedetailleerd zal zijn dan de huidige bouwbesluiten voor het kleuter- en het lager onderwijs. De bouwtechnische toetsing van plannen voor bouw, uitbreiding of verbouwing van een schoolgebouw aan de bepalingen van het bouwbesluit zal, zo is het voornemen – ook wanneer het voorzieningen betreft voor het bijzonder onderwijs – door de gemeenten geschieden. De rijksinspectie behoudt de taak, als uitvloeisel van haar algemene opdracht tot het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs, het betrokken schoolbestuur en het gemeentebestuur te adviseren vanuit onderwijskundig oogpunt.

3. In de memorie van toelichting op het ontwerp van de Overgangswet Wet op het basisonderwijs is meegedeeld, dat de regering «in de lijn van het decentralisatiestreven in de komende jaren het in de Wet op het Basisonderwijs opgenomen bekostigingsstelsel nader wenst te bestuderen en evalueren. Daarbij zullen naar de mening van de regering de volgende uitgangspunten onverkort gerespecteerd worden. Enerzijds zal de financiële gelijkstelling gewaarborgd blijven, anderzijds zal delegatie van regelgeving naar lagere overheden daarbij worden uitgesloten».

4. Het kabinet is van oordeel, dat aan het provinciaal bestuur de bevoegdheid kan worden overgedragen om op een aantal punten het onderwijsprogramma van een school, of een groep van scholen, af te stemmen op behoeften die uit de regionale situatie voortkomen. Voorbeelden zijn: de toevoeging van Duits of Frans in scholen in de grensgebieden of wijzigingen van de schooltijden. Voor het leggen van de verantwoordelijkheid voor een ontheffingenbeleid in dezen bij gedeputeerde staten, met de mogelijkheid van beroep op de minister van Onderwijs en Wetenschappen, is wetswijziging vereist, i.c. een aanvulling van artikel 10 van de Wet op het basisonderwijs. Het rijk zal globale richtlijnen moeten opstellen. De rijksinspectie en de Onderwijsraad behouden, ook wettelijk gezien, een zware stem. De invoeringsdatum voor een dergelijke wetswijziging zou logisch kunnen met die van de WBO, te weten 1 augustus 1985.

5. Besloten is om een wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) voor te bereiden en eind 1983 aan het parlement voor te leggen. Tijdens de voorbereiding zal ten minste met de landelijke deelplanorganisaties en de provincies een geregeld overleg plaatsvinden. Uitgangspunten bij de voorbereiding zijn:

- a. een nieuwe regeling voor de planning dient zowel in de bestaande als in de aanstaande wetgeving voor het voortgezet onderwijs te passen;
- b. mogelijkheden tot decentralisatie van de planning moeten worden nagegaan;
- c. de regeling voor de 2e fase voortgezet onderwijs dient het mogelijk te maken, dat soepel wordt ingespeeld op maatschappelijke behoeften, c.q. de behoeften van het bedrijfsleven/arbeidsveld.

De concept-Wet planning voortgezet onderwijs bevat een gedecentraliseerde planningssystematiek waarin de provincies deels een beslissende, deels een adviserende rol krijgen. Tevens worden er waarborgen voor het overleg met het onderwijsveld op regionaal niveau gegeven. In de nieuwe wettelijke regeling wordt de voorzieningenplanning van het voortgezet onderwijs als een samenhangend geheel opgenomen en in directe relatie gebracht met de accommodatieplanning en de ontwikkeling en vernieuwing van het voortgezet onderwijs. De noodzakelijke herschikking in het v.o. wordt via aanvullende regelingen mogelijk gemaakt. Over de voornemens met betrekking tot de planning van het voortgezet onderwijs wordt met diverse departementen, waaronder Binnenlandse Zaken, overleg gevoerd, alvorens de gebruikelijke adviesprocedure te volgen.

6. Het kabinet heeft het voornemen, een aanpassing van de WVO tot stand te brengen, analoog aan artikel 49 WBO, dat schoolbesturen/gemeenten de mogelijkheid biedt om extra leerkrachten aan te stellen. Nagegaan zal worden, welke mogelijke consequenties specifiek voor het voortgezet onderwijs zijn te verwachten, bij voorbeeld met betrekking tot ongelijkheid tussen scholen bij een eventuele uitsluiting van de rijkscholen en op het punt van rechtspositieregelingen ten gevolge van het vigerende urenstelsel. De nodige gegevens zullen naar verwachting in 1984 beschikbaar komen.

7. Een herbezinning op de functie van de rijkscholen in het algemeen en op elke rijkschool voor m.a.v.o., h.a.v.o., v.w.o. in het bijzonder is nodig. De procedure die wordt gevolgd, voorziet in een uitwerking van de te hanteren uitgangspunten en vervolgens in overleg met de betrokken organisaties. Over een aantal gevallen waarbij rijkscholen betrokken zijn in verband met herschikking of fusie van scholen, is intensief overleg gevoerd, echter nog zonder materiële resultaten.

Een meer systematische aanpak wordt mogelijk na de invoering van de wet op de planning van het voortgezet onderwijs waarin per regio een plan van de voorziening en eventueel een herschikkingsplan wordt geïntroduceerd.

8. Onder leiding van de minister van Onderwijs en Wetenschappen in zijn hoedanigheid van projectminister voor de volwasseneneducatie wordt nu gewerkt aan een drietal projecten, te weten een rijksregeling voor de basiseducatie voor volwassenen, een harmonisatiewetgeving voor de uiteenlopende onderdelen van de volwasseneneducatie en regelingen voor (betaald) educatief verlof. In de nieuwe harmonisatiewet, waarin ook de regeling voor de basiseducatie zal worden opgenomen, wordt ervan uitgegaan dat de verantwoordelijkheid voor het opzetten van educatieve deelplannen voor de onderscheiden onderdelen van de volwasseneneducatie zo dicht mogelijk bij het uitvoerende werk gesitueerd zullen zijn. Gezien de huidige schaalgrootte van dit educatieve werk betekent dit dat het hierbij moet gaan om grotere gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden; in de laatste gevallen wordt aangesloten bij de nieuwe wettelijke voorstellen inzake gemeenschappelijke regelingen. Gezien de gewenste aansluiting bij bestaande wetten en tradities voor de onderscheiden onderdelen van de volwasseneneducatie zal voorts een duidelijke rol voor het particulier initiatief en de sociale partners gewaarborgd worden. In de wet zal sprake zijn van een veel omvattende evaluatie na enkele jaren na de inwerkingtreding van de wet; in het kader van deze evaluatie zal nagegaan worden of een verdergaande decentralisatie mogelijk is.

B.5. Volkshuisvesting

a. Inleiding

Het hoofdstuk Volkshuisvesting van het Decentralisatieplan bouwt voort op de beslissingen die eerder zijn genomen en neergelegd in de Nota standpuntbepaling decentralisatie van de volkshuisvesting (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16 736, nr. 2). Het kabinet heeft deze nota in grote lijnen overgenomen. In het kader van de vaststelling van het Decentralisatieplan is deze nota op een aantal punten verduidelijkt c.q. bijgesteld. Dit vond enerzijds zijn reden in het feit dat in de nota een aantal zaken ongenoemd is gebleven dan wel slechts globaal is weergegeven, anderzijds in de algemene beleidslijnen van het Decentralisatieplan.

Op 30 augustus 1982 is de decentralisatie van de volkshuisvesting in de Tweede Kamer aan de orde geweest in een uitgebreide commissievergadering. Sindsdien is in het kader van de uitwerking van de Nota standpuntbepaling een aantal proef- en uitwerkingsprojecten gestart. Tevens is in het kader van de operatie Sanering specifieke uitkeringen het beleidsterrein volkshuisvesting aan de orde geweest. Voorts is reeds bij de voorjaarsnota meegedeeld, dat het meerjarenbouwprogramma wordt hersteld. Bovendien ligt het in de bedoeling te komen tot een voortschrijdend meerjarenplan woningbouw. Dit alles heeft geleid tot een nadere standpuntbepaling van de regering ten aanzien van de decentralisatie van de volkshuisvesting, die hieronder wordt weergegeven.

b. Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De plannings- en programmeringscyclus

Op basis van de inzichten die in het kader van de uitwerkings- en proefprojecten zijn opgedaan is besloten de in de Nota standpuntbepaling beschreven plannings- en programmeringscyclus op een aantal onderdelen bij te stellen. Dit betreft met name:

De rol van de provincie

In tegenstelling tot de Nota standpuntbepaling wordt de woningmarkt in principe niet meer gehanteerd als toewijzingsniveau van contingenten. De contingenten zullen in eerste instantie door de verantwoordelijke bewindsvan Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer per provincie worden vastgesteld. Waar het prioriteiten van het rijksbeleid

betreft worden door hem tevens richtlijnen gegeven met betrekking tot de verdeling van het provinciale contingent over de gemeenten. Vervolgens brengen gedeputeerde staten, gehoord de Provinciale volkshuisvestingscommissie, een in principe bindend advies uit aan de bewindsman van VROM, voor deze de hoofdingenieur-directeur van de Volkshuisvesting (HID), inzake de verdeling van het provinciale contingent over de gemeenten. De HID stelt dienovereenkomstig de gemeentelijke contingenten vast, mits het advies van gedeputeerde staten niet in strijd is met de grenzen van het provinciale contingent. Bovendien geldt als randvoorwaarde dat de richtlijnen van de bewindsman van VROM voor de rijksprioriteiten in het provinciale advies gehonoreerd dienen te zijn.

Het afzien van de woningmarkt als toewijzingsniveau is gebaseerd op de overweging dat de materiële verantwoordelijkheid van de provincie ter zake niet meer dan strikt noodzakelijk moet worden ingeperkt. Het gewicht van de te maken beleidskeuzes bij de verdeling van de contingenten vereist dat dergelijke beslissingen gedragen worden door een bestuurslichaam dat politiek volledig aanspreekbaar is en democratisch gecontroleerd wordt. De regering is van mening dat het in het kader van de decentralisatie niet gewenst is dat het rijk zich bezig houdt met de verdeling van het provinciale contingent over de gemeenten, anders dan bij wijze van rijksprioriteiten.

Overwogen wordt de woningmarkt wel een functie te geven bij het afstemmen van inschrijvings- en toewijzingsregels die gemeenten hanteren. Ook wordt bij het interpreteren van woningbehoeftecijfers rekening gehouden met woningmarktprocessen. In het ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen wordt om aan de provinciale besturen de bevoegdheid toegekend de provincie in te delen in een aantal samenwerkingsverbanden. Het ligt voor de hand dat de provincies bij de verdeling van hun contingenten daarvan gebruik zullen maken.

Een vereenvoudiging van de planningsprocedure

Aan de gemeente en provincie wordt ieder jaar eenmaal informatie/advies gevraagd: de gemeente stelt een programma op voor 5 jaar dat jaarlijks wordt bijgesteld. Deze jaarlijkse bijstelling doet recht aan het in de Nota Standpuntbepaling geformuleerde uitgangspunt, dat het bestuurlijk systeem zodanig van opzet dient te zijn dat doeltreffend kan worden ingespeeld op de soms sterk wisselende omstandigheden die bij de volkshuisvesting een rol spelen. Het in de Nota standpuntbepaling gehanteerde onderscheid in de procedure ten aanzien van het jaar- en meerjarenprogramma vervalt derhalve. De provincie adviseert eenmaal per jaar op hetzelfde tijdstip zowel over de gemeentelijke programma's in relatie tot het provinciale programma als over de verdeling van de contingenten over de gemeenten.

Een vereenvoudiging van de bijstellingsprocedure

Wanneer ten behoeve van een bepaald jaar de aantallen te bouwen woningen over de gemeentelijke woningbouwprogramma's zijn verdeeld, kan zich in de loop van dat jaar de noodzaak van een tussentijdse herverdeling voordoen. De regering is van mening dat in zo'n geval snel en doeltreffend moet worden gehandeld om de voortgang van de woningbouw zo min mogelijk op te houden. Gekozen is voor een procedure waarbij het aantal betrokkenen en daarmee het aantal besluitvormingsmomenten zo gering mogelijk is. De gang van zaken is daarbij als volgt: De Provinciale volkshuisvestingscommissie (PVC) adviseert gedeputeerde staten over de spelregels inzake de herverdeling binnen de provincie. Gedeputeerde staten brengen vervolgens een bindend advies uit aan de verantwoordelijke bewindsman van VROM, voor deze de HID. De HID zal bij de herverdeling deze spelregels hanteren voor zover die in hun gevolgen niet strijdig zijn met de rijksprioriteiten en de grenzen van de budgettaire ruimte. Voor zover rest-contingenten niet binnen de provincies herverdeeld kunnen worden besluit de minister, na advies van de Landelijke volkshuisvestingscommissie (LVC) over de te hanteren spelregels, over een herverdeling tussen de provincies.

Het mag niet uitgesloten worden geacht dat resultaten van proef- en/of uitwerkingsprojecten aanleiding geven tot bijstelling van de hierboven beschreven plannings- en programmerings (p+p)-cyclus. Indien bij voorbeeld bij een afweging van de in geding zijnde aspecten besloten zou worden voor het gehele contingent voor de gemeente een juridische verplichting aan te gaan (met een looptijd van meer dan 1 jaar) zal de noodzaak tot bijstellingen aanzienlijk verminderen, zo niet verdwijnen.

c. Financiering

Sanering specifieke uitkering in verband met de decentralisatie van de volkshuisvesting

Bij de decentralisatie van de volkshuisvesting neemt de regering als randvoorwaarde in acht, dat er ook in de toekomst sprake is van een landelijk uniform huur- en subsidiebeleid. Dit impliceert dat een aantal cruciale financiële instrumenten van het volkshuisvestingsbeleid rijksregelingen zullen blijven. Binnen deze randvoorwaarde is echter decentralisatie mogelijk in de vorm van de sanering van een aantal specifieke uitkeringen. Hierna zal worden opgesomd op welke uitkeringen deze sanering betrekking heeft. Ook in dit opzicht wordt voortgeborduurd op de Nota standpuntbepaling en op de operatie sanering specifieke uitkeringen.

Woningverbetering

Voor wat betreft de verbetering van huurwoningen heeft de regering gekozen voor decentralisatie in de vorm van een plannings- en programmeringssysteem, analoog aan dat voor de gesubsidieerde nieuwbouw. De belangrijkste argumenten daarvoor zijn de samenhang met het landelijke uniforme huur- en subsidiebeleid en het streven naar een samenhangend woningverbeteringsbeleid. Voor wat betreft de verbetering van eigen woningen heeft de regering gekozen voor een verdergaande decentralisatie: de tot nu toe hiervoor toegepaste specifieke uitkering zal worden opgenomen in het stadsvernieuwingsfonds. De regering meent dat met deze keuze de gemeenten op dit punt een optimale beleidsvrijheid krijgen.

Vorbereiding structuurplannen, regionale stuurgroepen en stuurgroepen een- en tweepersoonshuishoudens

Besloten is dat de subsidiëring van de stuurgroepen voor een- en tweepersoonshuishoudens zal worden beëindigd, zodat aan dit element van centrale sturing een eind komt. 1984 is het laatste jaar waarin nieuwe verplichtingen worden aangegaan. Met betrekking tot de begrotingspost «plankosten snelgroeiende gemeenten» is besloten tot sanering in de vorm van overheveling naar het Gemeentefonds per 1 januari 1984. Bestaande juridische verplichtingen aan de groeigemeenten en de verplichtingen die nog reesteren binnen het kader van de afbouwregeling met betrekking tot de regionale bureaus verstedelijkingsbeleid zullen ten laste van de VROM-begroting worden nagekomen. Een afbouwregeling voor de groeisteden – die immers niet voor de verfijning in aanmerking komen – is thans in voorbereiding.

Bejaardenvoorzieningen

De behoefte aan adequate zelfstandige huisvesting voor ouderen neemt toe. Daarom is door VROM een beleid gevoerd waarbij zowel nieuwbouw als bestaande woningen met extra subsidie geschikt gemaakt konden worden. Hierbij moet gedacht worden aan eenvoudige aanpassingen, zoals het aanbrengen van handgrepen, het verwijderen van drempels en dergelijke. Aangezien de behoefte aan deze specifieke voorzieningen vooral op lokaal niveau goed getraceerd kan worden, zullen de financiële middelen die voor deze aanpassingen beschikbaar zijn op korte termijn (voor wat betreft nieuwbouwwoningen al per 1 januari 1984) ter beschikking van de gemeenten worden gesteld door middel van storting van die middelen in het Gemeentefonds.

d. *Organisatorische consequenties*

Doordat de toetsing van individuele bouwplannen vervalt, worden de taken van de HID en de Inspecteur volkshuisvesting uit elkaar gehaald. Duidelijker kan nu worden onderscheiden de inspecteurstaak en die aspecten van de HID-taak welke in het gedecentraliseerde systeem overblijven. Deze aspecten hebben vooral betrekking op het verkrijgen van informatie die nodig is voor algemene, dat wil zeggen niet op concrete gevallen toegespitste, beleidsvoering. Het uitgangspunt bij de uitoefening van de inspecteurstaak in het gedecentraliseerde systeem is dat de lagere overheden zelf in staat zijn een adequaat volkshuisvestingsbeleid te voeren.

e. *Toezicht*

Het begrip «toezicht» wordt hier ruim opgevat als elke formele of materiële beïnvloedingslijn van het rijk naar de lagere overheden. De regering meent dat het toezicht op de lagere overheden een afgeleide moet zijn van de verdeling van bevoegdheden over de verschillende overheidslagen. Daarnaast dient het toezicht, waar dat nodig is, in principe niet preventief te zijn, maar repressief. Dit leidt tot de volgende beslissingen:

1. *Voorschriften en wenken*

Nieuw te bouwen woningen en woongebouwen, waarvoor steun uit 's Rijks kas verleend wordt, moeten thans voldoen aan technische subsidievoorwaarden, vastgelegd in de zogenoemde Voorschriften en wenken. In het kader van het streven naar het verkorten van procedures en het verminderen van het aantal regels, wil de regering per 1 januari 1984 de technische subsidievoorwaarden voor woningen gedeeltelijk afschaffen en tevens de technische toetsing van rijkswege hieraan laten vervallen. Wel wil zij zich ervan verzekerd weten dat een omschreven basiskwaliteit gerealiseerd zal blijven worden. De regering heeft inmiddels in het kader van de Deregulering woningbouw, besloten dat de Modelbouwverordening zal worden gehanteerd als subsidievoorwaarde.

2. *De rol van de HID in de Provinciale Volkshuisvestingscommissie (PVC)*

In de Nota standpuntbepaling wordt voorgesteld dat de minister voorschands de secretaris van de PVC beschikbaar stelt. Na een periode van vier jaar zal het functioneren van de PVC worden geëvalueerd en zal tevens worden bezien of het secretariaat kan worden overgedragen aan de provincies. Er is onder andere door de Raad voor het binnenlands bestuur gesteld dat dit bestuurlijk gezien geen wenselijke constructie is. De Raad geeft er de voorkeur aan dat het secretariaat door een provinciale ambtenaar wordt vervuld. De figuur van een rijksambtenaar als lid/secretaris van een provinciale commissie vraagt inderdaad om een nadere uitleg. De volgende overwegingen hebben bij deze beslissing een rol gespeeld: de PVC adviseert het provinciaal bestuur over de opstelling van programma's en de spelregels voor de eventuele latere tussentijdse herverdeling van contingenten binnen de provincies. Daarbij is een aantal beleidslijnen van belang waarvan sommige een provinciale en andere een rijksverantwoordelijkheid zijn: de veiligstelling van rijksprioriteiten en een goede voortgangscntrole ter vermindering van onderuitputting op de begroting en het beoordelen van budgettaire gevolgen van bijstellingen. Een goede informatievoorziening met betrekking tot de ontwikkelingen in de woningbouw binnen de desbetreffende provincie is dan ook van groot belang. Aangezien de HID bij uitstek degene is die over deze informatie beschikt, ligt het in de rede dat voor hem ook in administratieve zin een rol is weggelegd. Om deze reden is ervoor gekozen de HID secretaris van de PVC te doen zijn. Het is van belang dat dubbel werk wordt voorkomen. De regering vertrouwt erop dat in overleg tussen het provinciaal bestuur en de HID goede afspraken zullen worden gemaakt. In ieder geval wordt door het voorshands handhaven

van de HID als secretaris de continuïteit gewaarborgd. Bij de al in de Nota standpuntbepaling aangekondigde evaluatie zal worden gezien of deze, op zich zelf ongebruikelijke, constructie de beste is om de verantwoordelijkheden van rijk en provincie te effectueren.

f. *Planverhoudingen; de informatierelaties*

De regering acht de invoering van het plannings- en programmerings-systeem zoals dat is beschreven in de Nota standpuntbepaling en met inachtneming van de hierboven beschreven wijzigingen, noodzakelijk voor het nodige inzicht in het planaanbod. Daarnaast is inzicht nodig in de ontwikkeling van de woningbehoefte en de woningvoorraad. Dit inzicht zal worden verkregen uit:

1. periodiek landelijk onderzoek,
2. provinciaal en gemeentelijk behoefte-onderzoek.

g. *Personele en organisatorische consequenties en frictiekosten*

Ten behoeve van de uitwerking en invoering van de decentralisatie van de volkshuisvesting is een aantal tijdelijke extra arbeidsplaatsen gerealiseerd bij die onderdelen van het directoraat-generaal van de Volkshuisvesting die zich bezighouden met de ontwikkeling, begeleiding en besturing van de decentralisatie-activiteiten. Voor wat de eindfase betreft wordt op dit moment onderzocht welke gevolgen de decentralisatie zal hebben voor de capaciteit van de verschillende bestuurslagen.

h. *Tijdsplanning*

Er zal ernstig naar gestreefd worden zoveel mogelijk delen van het gedecentraliseerde systeem per 1 januari 1985 te doen ingaan. De planning van de werkzaamheden met betrekking tot de nadere uitwerking van de decentralisatievoorstellen, in zogenaamde uitwerking- en proefprojecten, is hierop afgestemd. Dit houdt in dat van het volgende tijdschema wordt uitgegaan:

1983

In dit jaar zal de plannings- en programmeringscyclus worden doorlopen ten einde contingenten toe te kunnen wijzen aan de tot de proefprojecten behorende gemeenten voor de jaren 1984 t/m 1987. Het doorlopen van deze cyclus houdt in:

- het maken door de proefgemeenten van (meerjaren)programma's;
- adviezen door de Adviescommissie verdeling rijkssteun Woningbouw in de provincies aan de minister (in Rijnmond tevens een advies van het Openbaar Lichaam Rijnmond; in vier proefgewesten tevens gewestelijke adviezen aan de AVRW's);
- advies Coördinatiecommissieverdeling rijkssteun woningbouw aan minister;
- toedeling door de minister aan de provincies;
- meerjarentoewijzingen aan de proefgemeenten voor 1984 t/m 1987.

Tevens zullen met de proefgemeenten budgetafspraken worden gemaakt en zullen de ervaringen met de proefprojecten geëvalueerd worden.

1984 – zie 1983

- de budgetafspraken worden gebaseerd op de normstichtingskosten en op overleg over de kopkosten;
- meerjarentoezeggingen 1985 t/m 1988 aan alle gemeenten.

1985

- op landelijk niveau starten met het doorlopen van de nieuwe plannings- en programmeringscyclus (advies PVC en GS in plaats van advies AVRW) teneinde voor de periode 1986 t/m 1989 meerjaren- en jaarafspraken te kunnen maken;

- met betrekking tot de budgetafspraken: daadwerkelijk subsidiëring kopkosten en naar verwachting normering van alle kopkosten.

vanaf 1986

- gefaseerde invoering Normkostensysteem.

B.6. Stadsvernieuwing

a. Inleiding

Bij brief van 22 juni 1983 van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal het Meerjarenplan stadsvernieuwing en de nadere memorie van antwoord op het nader voorlopig verslag c.a. bij het gewijzigd ontwerp van wet op de stads- en dorpsvernieuwing aangeboden. Daarbij is een aantal voor de decentralisatie van belang zijnde beslissingen genomen.

b. Financiering c.q. specifieke uitkeringen

Het kabinet heeft – aansluitend bij het nader voorlopig verslag van de bijzondere commissie van de Tweede Kamer belast met het voorbereidend onderzoek van het bovengenoemde wetsontwerp – gemeend, dat de voeding door de diverse bij de stadsvernieuwing betrokken departementen van de gemeentelijke en provinciale stadsvernieuwingsfondsen, waaruit gemeenten en provincies het door hen zelf geformuleerde stadsvernieuwingsbeleid kunnen financieren, zo breed mogelijk moet zijn. Daarbij dient de bestedingsvrijheid zo groot mogelijk te zijn. Met het oog daarop zijn de afzonderlijke stadsvernieuwingsfondsen bedrijven, die aanvankelijk naast de algemene fondsen waren voorzien, vervallen en in die algemene fondsen geïncorporeerd. Dat betekent, dat de gelden die eerst in de bedrijvenfondsen zouden worden gestort nu ook in de algemene fondsen zullen worden opgenomen. De volgende regelingen zullen worden overgeheveld naar de stadsvernieuwingsfondsen.

Van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

- de beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977 (ISR);
- het besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen (80%-regeling);
- de lokatiesubsidie (voor zover betrekking hebbend op de stadsvernieuwing) met inbegrip van de interim-parkeerregeling;
- aankoop van particuliere woningen ter verbetering;
- verbetering van de woonomgeving;
- groot onderhoud, tijdelijke instandhouding en verbetering van door de eigenaar bewoonde woningen;
- restauratie van woonhuismonumenten;
- verbetering van woonschepen;
- eenvoudige aanpassing van panden tot woonruimte;
- planvoorbereidingskosten, met inbegrip van de «toeslag voor anders-taligen»;
- contactpersonen bij stadsvernieuwing;
- tijdelijke huisvesting van bewoners tijdens stadsvernieuwing;
- projectleider en voorbeeldwoning ten behoeve van complexgewijze verbetering van particuliere woningen;
- voorlichting aan huurders van te verbeteren woningwetwoningen;
- sanering milieuhinderlijke bedrijven;
- rioleringswerken in stadsvernieuwingsgebieden.

Van Economische Zaken:

- de Kaderregeling steun bedrijven stadsvernieuwing.

Van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur:

- welzijnsvoorzieningen in stadsvernieuwingsgebieden;
- restauratie van woonhuismonumenten.

c. Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

In het kader van de nadere memorie van antwoord op het nader voorlopig verslag zijn beslissingen ten aanzien van de decentralisatie genomen.

Het derde lid van artikel 6, inhoudende dat burgemeester en wethouders de provincie in kennis dienen te stellen van stadsvernieuwingsactiviteiten, die wel uit de fondsen zouden worden bekostigd, maar op basis van andere wettelijke voorschriften dan de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing zouden worden uitgevoerd, is komen te vervallen om te vermijden dat de provincie en/of de regionale rijksvertegenwoordigers preventief toezicht op de gemeenten zouden gaan uitoefenen.

De tekst van artikel 7 van het wetsontwerp, dat de gemeenten voorschreef een verordening op te stellen, waarin dient te worden geregeld de wijze waarop de bevolking bij stadsvernieuwingsmaatregelen moest worden betrokken, is vervangen door een tekst in de geest van de bepaling omtrent inspraak in de in voorbereiding zijnde herziene gemeentewet. Daaraan is bovendien een lid toegevoegd dat bewerkstelligt, dat artikel 7 vervalt zodra de desbetreffende bepaling van de gemeentewet in werking treedt.

In artikel 9, tweede lid is de laatste zin, inhoudende dat bij AMvB nadere voorschriften konden worden gegeven omtrent de bekendmaking van de leefmilieuverordening, vervallen.

Voor wat betreft artikel 41, vijfde lid zullen de criteria, die zullen worden gehanteerd bij de beoordeling door het Rijk of de jaarlijkse bijdrage moet worden verlaagd dan wel stopgezet, indien het stadsvernieuwingsfonds het maximaal aantal toegestane jaarlijkse bijdragen bevat, voor een overgangperiode van 4 jaar in een algemene maatregel van bestuur worden opgenomen, waarna opneming in de wet zal plaatsvinden.

d. Het toezicht en de planverhoudingen

In het nader gewijzigd ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing is afgezien van regeling van het toezicht op de besteding van de gemeentelijke stadsvernieuwingsgelden op grond van artikel 242 van de gemeentewet. Dit toezicht is immers preventief, terwijl het in artikel 41c, tweede lid van het wetsontwerp voorziene toezicht repressief van aard is, hetgeen beter strookt met de decentralisatiegedachte dan toezicht vooraf.

De volgende twee mogelijkheden om de beleidsbepaling van lagere overheden te beïnvloeden zijn, eveneens met het oog op een zo decentraal mogelijke opzet, niet meer in het nader gewijzigd ontwerp opgenomen. Ten eerste is de mogelijkheid vervallen om bij algemene maatregel van bestuur aan de provincies voorschriften te geven, die zij bij de verdeling van de middelen uit de provinciale stadsvernieuwingsfondsen in acht zouden moeten nemen. Wel dienen de provincies een verordening vast te stellen op basis waarvan de middelenverstrekking aan de gemeenten, die niet rechtstreeks de gelden ontvangen, plaatsvindt. Deze verordening heeft geen voorafgaande goedkeuring. In de tweede plaats voorzorg het oorspronkelijk ontwerp in de verplichte goedkeuring door gedeputeerde staten van de subsidieverordening die gemeenten moesten opstellen ten behoeve van de verdeling van de gelden uit het gemeentelijk stadsvernieuwingsfonds bedrijven. Deze vorm van preventief toezicht is met de smelting van het stadsvernieuwingsfonds bedrijven met het algemene stadsvernieuwingsfonds vervallen. Het huidig ontwerp kent nu de verplichting voor gemeenten een subsidieverordening vast te stellen voor de verdeling van de stadsvernieuwingsfondsgelden, maar deze heeft geen voorafgaande goedkeuring van gedeputeerde staten. Het streven is erop gericht voor beide verordeningen in overleg met IPO en VNG tot een modelverordening te komen.

Met betrekking tot de planfiguren van het wetsontwerp is bezien of alle voorschriften voor het uitvoeringsschema, dat op grond van het wetsontwerp in verband met de nadruk op de uitvoeringsgerichtheid van het stadsvernieuwingsplan daaraan moet worden gekoppeld, inderdaad moesten worden gehandhaafd. Uiteindelijk is voor handhaving gekozen, omdat het merendeel van de voorschriften voor de inhoud van het uitvoeringsschema in het wetsontwerp is opgenomen om de bij de stadsvernieuwing betrokken burgers zoveel mogelijk zekerheid te geven omtrent die uitvoering.

e. Organisatorische en personele consequenties

De organisatorische en personele consequenties voor het rijk van de in het wetsontwerp beoogde maatregelen, die vooral voortvloeien uit de samenvoeging van de in punt 6 genoemde subsidieregelingen, zijn thans onderwerp van onderzoek in het kader van het saneringsplan specifieke uitkeringen.

f. Tijdsplanning

Het kabinet streeft naar invoering van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing per 1 januari 1985.

B.7. Monumentenzorg

a. Inleiding

Naar aanleiding van een opdracht van de toenmalige staatssecretaris Wallis de Vries heeft een extern adviesbureau een onderzoek ingesteld naar de ontwikkelingen op het gebied van de monumentenzorg en de gewenst te achten ontwikkeling van dat beleid. Diens opvolger, staatssecretaris De Boer, heeft in februari 1982 zijn voorlopig standpunt over dat rapport om advies voorgelegd aan een aantal instanties. De desbetreffende – inmiddels ontvangen – adviezen zullen door de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur worden verwerkt in een in het najaar van 1983 te verschijnen definitief standpunt ten aanzien van het rapport. De hierna weergegeven opvattingen over een decentrale opzet van de monumentenzorg moeten derhalve voornamelijk tegen de achtergrond van het voorlopige standpunt op dit beleidsterrein worden bezien.

De gemaakte afweging van centralisatie- en decentralisatiemotieven bevestigt de conclusie – al eerder getrokken – dat op het beleidsterrein decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen mogelijk en gewenst is. Er wordt tevens aan herinnerd, dat de ministerraad op 24 december 1982 (met betrekking tot wetsontwerp 17 737) heeft besloten, dat de gelden, welke zijn gemoeid met de restauratie van de hierna aan de orde komende categorie-B-monumenten, naar het Gemeentefonds zullen worden overgeheveld. In het in voorbereiding zijnde tweede deel van het saneringsplan specifieke uitkeringen zal daarvan ook worden uitgegaan. Overigens, een deel van de middelen voor de monumentenrestauratie is inmiddels in het kader van het op 22 juni 1983 aan de Tweede Kamer gezonden Meerjarenplan Stadsvernieuwing naar de Stadsvernieuwingsfondsen overgebracht.

Ten slotte wordt aangetekend, dat nog nader moet worden bezien, of en op welke wijze institutionele beleggers structureel bij de financiering van restauraties kunnen worden betrokken.

b. Verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Het monumentenbestand zal volgens nog nader te ontwikkelen criteria worden onderscheiden in een A- en een B-categorie, waarvoor respectievelijk het rijk en de gemeenten zekere verantwoordelijkheden zullen dragen. Het einddoel voor wat betreft alle niet tot de A-categorie behorende monumenten

is een in het gemeentelijk beleid geïntegreerde zorg daarvoor. Er kan van worden uitgegaan, dat het overgrote deel van de monumenten een plaats zal krijgen in de B-categorie. Tot de taak van de provincies zal de afstemming behoren van de monumentenzorg op het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening in het kader van streekplan, openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbehoud. Over het beleid voor de monumenten in de B-categorie zullen de gemeenten uiteindelijk geheel zelf dienen te beslissen. Zowel over het handhaven van deze monumenten als een door de overheid beschermd monument, als over het toevoegen van B-monumenten aan het bestand.

c. Financiële verhoudingen

De bekostiging van de zorg voor de monumenten zal in de toekomst – over een jaar of vijf – moeten plaatsvinden door de gemeenten uit haar algemene middelen. Als een tijdelijke maatregel worden inmiddels de subsidiemiddelen van WVC en de daaraan gekoppelde verfijningsuitkeringen uit het Gemeentefonds door middel van een bijdrageregeling verdeeld.

d. Organisatorische en personele consequenties

Op gemeentelijk niveau zijn organisatorische maatregelen noodzakelijk. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de ontwikkeling van bestuurlijk-administratieve deskundigheid. Technische deskundigheid behoeft immers niet in iedere gemeente afzonderlijk te worden ontwikkeld; daarvoor kunnen zo nodig samenwerkingsvormen worden gecreëerd en kan serviceverlening door RDMZ en/of particuliere organisaties worden overwogen. Per saldo zullen op rijksniveau (bij WVC en VROM) taken vervallen en op gemeentelijk niveau zal er een uitbreiding van taken zijn.

e. Toezicht en planverhoudingen

Op dit beleidsterrein zal geen specifieke toezichtsvorm noodzakelijk zijn. Een specifieke planverhouding zal niet behoeven te worden voorgeschreven.

f. Kosten

Bij de voorbereiding van de decentralisatie-operatie, bij de overgang van personeel van RDMZ naar gemeenten, kunnen enige frictiekosten optreden. Structureel evenwel kan bij (onder meer) de afschaffing van specifieke uitkering – door vermindering van «bureaucratie» – enige besparing worden gerealiseerd.

g. Tijdsplanning

Zoals reeds werd opgemerkt beoogt het kabinet op een termijn van ongeveer 5 jaar te komen tot decentralisatie van de onderhavige beleidstaken.

B.8. (Vaar)wegenbeheer

a. Inleiding

Het wegenbeheer is in dit verband ruim geïnterpreteerd: niet alleen de in de wegenwet bedoelde openbare wegen, maar ook de vaarwegen zijn in de beschouwing betrokken. De belangrijkste invalshoek voor decentralisatie blijkt niet zo zeer de verdeling van bevoegdheden maar de wijze van bekostiging te zijn. Vandaar dat met name de op dit terrein bestaande specifieke uitkeringen zijn onderzocht.

b. *Bevoegdhedenverdeling*

b.1. In de primaire bevoegdhedenverdeling zal in zover wijziging worden gebracht, dat een majeure herverdeling van het wegenbeheer zal worden gerealiseerd. Het kabinet brengt hiermee de verdeling die in het structuurschema Verkeer en Vervoer is genoemd in praktijk. Die verdeling luidt:

hoofdwegen:	rijk
secundaire en tertiaire wegen:	provincie
overige wegen:	gemeenten (wellicht dijkwegen naar waterschappen)

Deze verdeling wijkt nogal af van de historisch gegroeide en zal vooral nogal wat overheveling van rijkswegen tot gevolg hebben. Het streven is erop gericht dat de daartoe noodzakelijke wet met ingang van 1-1-1985 in werking treedt (zie verder nota ter zake aan de Tweede Kamer dd. 7 april 1982).

b.2. Voorts heeft het kabinet besloten dat praktische uitvoering zal worden gegeven aan de beleidslijn, dat veren moeten worden beschouwd als schakels in wegverbindingen. Deze beleidslijn is reeds in de Tweede Kamer besproken in het kader van de Nota Zoute Veren. Een en ander houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de veren die niet gelegen zijn in verbindingen van het hoofdwegennet waarvoor het rijk thans de zorg heeft, per 1-1-1985 wordt overgedragen aan de lagere overheden.

b.3. Ten aanzien van het vaarwegenbeheer stelt het kabinet zich op het analoge standpunt dat de zorg voor de niet-hoofdvaarwegen aan de lagere overheden dient te worden overgedragen, en dat de zorg voor hoofdvaarwegen aan het rijk toekomt. Het nog te verrichten onderzoek waarin tevens de andere functies van vaarwegen (waterhuishouding) in beschouwing zullen worden genomen, zal op een zodanig tijdstip worden afgerond dat de sanering van het vaarwegenbeheer kan worden verwezenlijkt zoveel mogelijk in aansluiting bij de sanering van het wegenbeheer. Hierbij zij verwezen naar onder andere de Nota Waterhuishouding en het Structuurschema Vaarwegen.

c. *Financiële verhoudingen*

Op basis van de inventarisatie van specifieke uitkeringen en de daarbij gegeven overwegingen van de ambtelijke werkgroep besluit het kabinet:

1. Zoals in meerdergenoemde nota dd. 7 april 1982 is aangegeven, zullen tegelijkertijd met de sanering van het wegenbeheer de middelen die thans op basis van de Wet Uitkeringen Wegen worden versleuteld opgaan in het Gemeente- en Provinciefonds.

2. Voor zover middelen door het rijk worden aangewend ter exploitatie van veerdiensten waarvoor de zorg aan lagere overheden wordt toevertrouwd, zullen deze tegelijkertijd met de opheffing van het «uitkeringsdeel» van de WUW, opgaan in het Gemeente- en Provinciefonds. Met de provincie Friesland is hierover reeds oriënterend overleg geopend.

3. Het onderdeel autoverkeersvoorzieningen van de bijdrageregeling verkeers- en vervoervoorzieningen zal vrijwel conform de huidige praktijk alleen bestemd worden voor grote projecten. De alsdan vrijkomende middelen zullen worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. Overigens zij opgemerkt dat de vormgeving van de bijdragen voor de infrastructurele voorzieningen ten behoeve van het openbaar vervoer in het kader van de Wet Personenvervoer nader wordt gezien.

4. De bijdrageregeling voor fietsverkeer zal per 1 januari 1985 worden opgeheven onder toevoeging van de middelen aan het Provinciefonds en het Gemeentefonds volgens het volgende tijdpad: 1985, f 25 mln.; 1986, f 20 mln.; 1987, f 15 mln.; 1988, f 10 mln.; 1989 t/m 1991, f 5 mln.; na 1991 zal dan geen sprake meer zijn van extra middelen voor de fondsen.

5. Incidentele bijdragen voor landwegen en oeververbindingen die vooral verband houden met rijkswegen zullen blijven gehandhaafd.
6. Demonstratieprojecten en experimenten ten behoeve van de verkeersveiligheid zullen na beëindiging van de lopende projecten niet vanzelfsprekend worden gevolgd door nieuwe.
7. De uitkeringen van Landbouw en Visserij ten behoeve van de wegenaanleg en de recreatieve fietspaden zullen worden betrokken bij het saneringsplan specifieke uitkeringen.

d. *Toezicht*

Bezien wordt of het toezichtsregime van de WUW of een andere vorm van (opper)toezicht noodzakelijk dan wel wenselijk blijkt na het vervallen van de WUW-uitkeringen.

e. *Planning*

De minister van Verkeer en Waterstaat overweegt de opportuniteit van het voorbereiden van een wet waarin ook aan de lagere overheden de opdracht tot verkeer- en vervoerplanning wordt gegeven, mede ten behoeve van de integratie van verschillende verkeers- en vervoersaspecten bij de beleidsbepaling en met het oog op de verticale en horizontale beleidsafstemming.

f. *Organisatorische, personele consequenties*

Aangezien met de sanering van het wegenbeheer een gigantische operatie wordt opgezet waaraan velerlei aspecten verbonden zijn – financieel-technische, juridische, organisatorische en personele –, is een aparte projectorganisatie in het leven geroepen waarbij onder andere is voorzien in regionale werkgroepen op provinciaal niveau. Bij de sanering van alleen al het wegenbeheer zijn naar verwachting zo'n 3 à 5000 arbeidsplaatsen in het geding (verschuiving van de ene naar de andere overheid). Ook zal door het vervallen van specifieke uitkeringen een zeer beperkt aantal arbeidsplaatsen op rijksniveau overbodig worden.

g. *Kosten*

Voor wat betreft de kosten van de sanering van het wegenbeheer zij verwezen naar meergenoemde nota. Een meer nauwkeurige benadering van de kosten zal eerst in de loop van het jaar 1984, na afronding van de voorbereidende fase, mogelijk zijn. De voorbereidingen inzake de sanering van het vaarwegenbeheer zijn nog niet in een stadium dat reeds saneringen van de kosten zijn te geven. Gegeven het aantal betrokken vaarwegen mag echter verwacht worden, dat deze kosten lager liggen dan bij het wegenbeheer.

h. *Tijdschema*

Voor de meeste in dit onderdeel genoemde maatregelen geldt als streefdatum 1-1-1985. De projectorganisatie die de sanering van het wegenbeheer zal voorbereiden, is inmiddels geformeerd.

B.9. Openbaar vervoer

a. *Inleiding*

Bij brief van 2 juni 1983 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat medegedeeld ten behoeve van de snelle totstandkoming van een Wet Personenvervoer af te zien van het opstellen van een alternatievennota. Zij

streeft ernaar na bestuurlijk overleg over haar keuze inzake de hoofdlijnen van de bestuurlijke en financiële verhoudingen – zoals die in de bijlage bij evenbedoelde brief zijn aangegeven – in de tweede helft van 1984 een ontwerp Wet Personenvervoer aan de Tweede kamer aan te bieden. De hoofdlijnen komen in het kort hierop neer:

b. Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Binnen een aantal door het Rijk te stellen randvoorwaarden, zullen in beginsel de gemeenten met een eigen vervoerbedrijf (de zogenaamde BOV-gemeenten) en de gemeenten die een of meer lokale lijnen laten verzorgen (de zogenaamde BOS-gemeenten) in aanmerking komen voor een uitkering voor de kosten van het openbaar vervoer. Voor het agglomeratievervoer wordt een intergemeentelijke oplossing uitgewerkt, terwijl de bestuurlijke bevoegdheden voor het streekvervoer worden uitgeoefend door het Rijk. Aan de provincies zal de bevoegdheid worden gegeven het Rijk ter zake van het streekvervoer en regionale spoorlijnen te adviseren. Afgezien is van het verlenen van eigen bevoegdheden voor het streekvervoer aan de provincies omdat het te weinig samenvallen van de feitelijke vervoergebieden met de provinciegrenzen nieuwe problemen zou scheppen. De inschakeling van de provincie zou bovendien ondoelmatig zijn omdat dit extra kosten voor de opbouw van een ambtelijk apparaat met zich zou brengen.

c. Financiële verhouding

Nu financiering via de algemene uitkeringen van het Gemeentefonds niet mogelijk is gebleken, staat wat de financiële verhouding betreft een specifieke uitkering voor ogen. Het zal daarbij gaan om een op basis van de huidige kosten genormeerde doeluitkering, waarbij rekening wordt gehouden met een aantal correctiefactoren voor incidentele omstandigheden en een rechtvaardige verdeling. Ook zal bij de bepaling van de uitkering de ontwikkeling van de vervoervraag een rol spelen. De gemeenten zal weer worden toegestaan tekorten van het openbaar vervoer voor eigen rekening te nemen. Voor wat betreft de regeling ten behoeve van infrastructurale voorzieningen zij verwezen naar par. B.8, punt c.3.

d. Toezicht en planverhoudingen

De thans bestaande toezichtsbepalingen in de Wet Autovervoer Personen, de lokaalspoor- en tramwegwet zullen in de te ontwerpen Wet op het Personenvervoer zoveel mogelijk worden vervangen door repressief toezicht.

Voor wat betreft de planverhoudingen geldt hetzelfde als wat over geïntegreerde planning is opgemerkt in de paragraaf (vaar-)wegenbeheer.

e. Personele gevolgen van bovengenoemde wijzigingen

In dit stadium kan nog geen exacte aanduiding worden gegeven van de personele consequenties van de voorstellen. Het ligt echter in de rede ervan uit te gaan dat als door een herverdeling van bevoegdheden en financiële verantwoordelijkheden, de huidige detailbemoeienis op rijksniveau wordt weggenomen, sprake zal zijn van een verminderde personeelsbehoefte aan rijkszijde op dit terrein.

f. Kosten

Naar verwachting moeten door de beoogde vereenvoudiging van bestuurlijke verhoudingen uiteindelijk besparingen te realiseren zijn. Deze verwachting wordt geschraagd door de uitkomsten van het Heroverwegingsrapport Financiële Verhoudingen.

B.10 en 11. Landinrichting, Natuur- en landschapsbehoud, Bosbouw en Openluchtrecreatie

Ten aanzien van de volgende punten heeft het kabinet tot verdergaande decentralisatie besloten.

1. Landinrichting

Ten opzichte van de huidige Ruilverkavelingswet krijgt de provinciale overheid een versterkte positie in de besluitvorming inzake landinrichtingsprojecten. Zo krijgen provinciale staten het exclusieve recht om gebieden voor te dragen voor landinrichting. Het landinrichtingsprogramma en het landinrichtingsplan zullen respectievelijk door provinciale staten en gedeputeerde staten worden vastgesteld. Bij deze laatste besluiten is de uiteindelijke rijksinvloed beperkt tot een vernietigingsrecht van de Kroon achteraf.

2. Natuur- en landschapsbehoud

In het kader van de voorgenomen wijziging van de Natuurbeschermingswet zal de provincie belangrijke taken opgedragen krijgen:

a. aanwijzing van natuurgebieden

De provincies worden primair verantwoordelijk gesteld voor de aanwijzing van natuurgebieden in de traditionele zin des woords, die niet van (inter)nationale betekenis zijn en voorts ten aanzien van waardevolle landschapselementen en andere objecten.

b. het vergunningen- en ontheffingenbeleid

In de Natuurbeschermingswet zal een bepaling worden opgenomen dat in bijzondere gevallen de minister van Landbouw en Visserij ten aanzien van de door hem aangewezen beschermde natuurmonumenten in overeenstemming met gedeputeerde staten van de betrokken provincie kan bepalen dat voor een bepaalde of onbepaalde tijd de toepassing van de artikelen 12 t/m 29 van de Natuurbeschermingswet in handen wordt gelegd van gedeputeerde staten. Het verzoek hiertoe kan zowel door de minister als door de provincie worden gedaan.

c. het beheer van natuurmonumenten

Het beheer van de door de provincie aangewezen natuurmonumenten komt bij de provincie te liggen.

3. Relatienotabeleid

a. aanwijzing

In de op te stellen Beheerswet zal de invloed die de provincies thans reeds in betekenende mate hebben op het aanwijzingsbeleid verder worden versterkt.

b. beheer

In de op te stellen Beheerswet zal de provincie een centrale rol krijgen in het beheer van beheersgebieden.

c. onderhoud

De bestuurlijke taak ten aanzien van het onderhoud van landschapselementen zal bij de gemeenten worden gelegd. Daarbij lijkt het van belang ook de provincies een rol te geven bij de toekenning van financiële middelen voor het onderhoud van landschapselementen aan de gemeenten.

4. *Openluchtrecreatie*

De gemeenten zijn en blijven primair verantwoordelijk voor het lokale (binnenstedelijke) recreatiebeleid en worden door de provincies ingeschakeld voor de regeling van uitvoering en beheer van buitenstedelijke recreatievoorzieningen. De provincies krijgen de directe verantwoordelijkheid opgedragen voor de bewaking van de kwaliteit van de groene ruimte voor de openluchtrecreatie. Met inachtneming van deze uitgangspunten zal één en ander in de definitieve regeringsbeslissing over het structuurschema Openluchtrecreatie nader worden uitgewerkt.

5. *Bosbouw*

Bij de wijziging van de Boswet wordt een meerjarenplan bosbouw opgenomen en daarnaast een door de provincie op te stellen regionaal bosplan, dat wordt overwogen.

6. *Slot*

Het kabinet overweegt thans geen verdergaande decentralisatie op het beleidsterrein van de landinrichting, en in samenhang daarmee ten aanzien van bosbouw en natuur- en landschapsbehoud, dan de hierboven vermelde beleidsvoornemens. Het kabinet heeft de intentie om de decentralisatiemogelijkheden op de beleidsterreinen landinrichting, bosbouw en natuur- en landschapsbehoud te blijven volgen. Daarom heeft zij besloten in een tijdsbestek van 5 tot 7 jaar, in de tijd parallel lopend met een evaluatie van de werking van de Landinrichtingswet, te bezien in hoeverre een verdergaande taak- en bevoegdhedenwijziging in de richting van de provincies mogelijk is. Daarbij wordt niet uitgesloten dat één en ander gevolgen heeft voor de organisatie. Tevens zal in dat kader worden nagegaan of en zo ja in hoeverre bij wijze van experiment een aantal met elkaar samenhangende taken op het beleidsterrein van het ministerie van Landbouw en Visserij kan worden neergelegd bij een provinciaal bestuur.

B.12. Milieuhygiëne

a. *Algemeen*

In het voorlopig Decentralisatieplan werd geconstateerd, dat de huidige verdeling van taken en bevoegdheden in het algemeen een evenwicht te zien geeft tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van het rijk voor een goed milieubeleid en anderzijds het streven naar decentralisatie. Dit kabinet sluit zich bij deze constatering aan. Dat houdt in, dat de mogelijkheden voor decentralisatie op het onderhavige terrein beperkt zijn. Het terrein van de milieuhygiëne in het kader van het Decentralisatieplan kan niet los gezien worden van een aantal andere operaties die de regering op dit terrein heeft uitgevoerd, namelijk: het Project integratieplan milieubeleid (PIM) en het Actieplan deregulering ruimtelijke ordening en milieu (DROM). De onderwerpen die in het voorlopig Decentralisatieplan aan de orde waren gesteld zijn inmiddels in een ander verband behandeld. Daarom is in dit hoofdstuk slechts de kern van de discussies over deze operatie opgenomen.

b. *Verdeling van taken en bevoegdheden*

1. *Algemeen*

Naar aanleiding van de suggestie dat een eventuele concentratie van bevoegdheden zou kunnen leiden tot een integratie van de vergunningverlening per categorie van inrichtingen is aan Berenschot B.V. opdracht verleend onderzoek te verrichten naar de bestuurlijke effecten van een

integrale milieuvergunning. Dit onderzoek is tevens opgezet als een proefnemering met bestuurseffectrapportage. Het ligt in de bedoeling, dat dit onderzoek voor zover het specifiek betrekking heeft op de integratie van milieuvergunningen eind november 1983 zal zijn afgerond. Dat past in het tijdschema van het kabinet voor een nieuw hoofdstuk «Vergunningen» van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Het onderzoek zal zich richten op een inventarisatie van de huidige stand van zaken en op de bestuurlijke effecten van een integratie volgens het Actieplan DROM.

2. Normstelling

Mede door verdragsbepalingen waaraan Nederland gehouden is, is decentralisatie van de normstelling voor straling onmogelijk en ongewenst.

Met betrekking tot normen op het gebied van de bestrijding van geluidhinder meent het kabinet, dat deze reeds zoveel mogelijk zijn overgelaten aan de lagere overheden. Wel zal de Wet geluidhinder nog als geheel worden geëvalueerd in het kader van een evaluatieonderzoek, ingevolge conclusie 64 van het Actieprogramma DROM.

Omdat luchtverontreiniging zich naar zijn aard niet stoort aan bestuurlijke grenzen is een nationale of zelfs internationale normstelling voor lucht aangewezen. Wel zal aan lagere overheden kunnen worden overgelaten eventueel strengere normen te stellen. Ook voor het milieucompartiment water is Nederland gehouden internationale, met name EG-afspraken na te komen. Ook buiten deze internationale normen kan de rijksoverheid zelf strengere normen te stellen. In dit verband zij tevens verwezen naar de conclusies 35 en 36 van het Actieprogramma DROM. Op het terrein van de normstelling behoeven dus geen wijzigingen aangebracht te worden in de verdeling van bevoegdheden.

c. Financiële verhouding

Met de komst van de meer recente milieuwetgeving heeft de wetgever bijzondere aandacht gegeven aan de regeling van de financiering van de aan de lagere overheden opgedragen milieutaken. Het toevoegen van nieuwe taken aan de reeds bestaande gebeurde alleen onder gelijktijdige regeling van de wijze van financiering. Dit geschiedde steeds op andere wijze, variërend van het toevoegen van extra middelen aan het Provinciefonds (Wet ABM), via financiering uit eigen (WVO) of landelijke heffingen (Wet inzake de luchtverontreiniging) en uit de algemene middelen toegekend ingevolge algemene maatregelen van bestuur, tot het op basis van bij brief toezeggen van menskracht (Afwalstoffenwet, Wet chemische afvalstoffen, Wet geluidhinder, Interimwet bodemsanering). Dit laatste vooruitlopend op een algemene maatregel van bestuur. Al met al kan worden geconcludeerd, dat het huidige stelsel van financiering een efficiënte uitvoering van de milieutaken door de lagere overheden niet bevordert. Een belangrijk uitgangspunt voor een nieuwe regeling van de financiële aspecten van het milieubeleid is vereenvoudiging en harmonisatie van de bestaande regelingen op het terrein van heffingen, schadevergoedingen en bijdragen aan lagere overheden. Deze nieuwe regeling wordt vastgelegd in het hoofdstuk Financiële Bepalingen van de Wet ABM.

Alvorens met de uitwerking van dit hoofdstuk wordt begonnen, zal het parlement over de hoofdlijnen van de toekomstige financiële structuur worden geïnformeerd. Voor wat betreft de tijdsplanning, de aanpak en de te behandelen onderwerpen zij verwezen naar de brief van de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (kamerstukken 17 100, hoofdstuk XVII, nr. 97). Vooruitlopend op de nota over de toekomstige financiële structuur is besloten dat de bijdrageregeling voor apparaatskosten voor de Wet geluidhinder, de Wet chemische afvalstoffen, de Afvalstoffenwet en de Interimwet bodemsanering met ingang van 1 januari 1985 worden samengevoegd. Dit leidt tot één regeling voor de gemeenten en één regeling voor de provincies. Overheveling naar het gemeentefonds en het

Provinciefonds is nog niet mogelijk, omdat de milieu-uitvoeringsapparaten van de lagere overheden grotendeels nog in de fase van opbouw verkeren. De bijdrage in de apparaatskosten voor de uitvoering van de Wet inzake de luchtverontreiniging wordt per 1 januari 1985 naar het Provinciefonds overgeheveld. Voorwaarde is dat de daaruit resulterende herverdelingseffecten niet te groot zijn, zulks met inachtneming van de herverdelingseffecten van de overheveling van de overige specifieke uitkeringen in dat jaar. Vanwege de bijzondere bestuurlijke status van het openbaar lichaam Rijnmond en de Zuidelijke IJsselmeerpolders zal hiervoor een aparte regeling worden gehanteerd. Een evaluatie van de opbouw van de milieu-apparaten bij de lagere overheden zal op 1 januari 1987 zijn afgerond. Op basis van deze evaluatie zal besloten worden of de bovengenoemde samengevoegde specifieke uitkering naar de fondsen kan worden overgebracht.

d. Toezicht

De Werkgroep decentralisatie milieuhygiëne, die het voorbereidend werk voor het voorlopig Decentralisatieplan had verricht, stelde vast, dat het grote aantal milieuhygiënische wetten en de verschillende daarin opgenomen vormen van bestuurlijk toezicht het onmogelijk maakten op korte termijn de decentralisatiemogelijkheden op dat gebied te onderzoeken. Zij heeft voorgesteld een werkgroep in te stellen om dit onderzoek te verrichten. Deze werkgroep toezicht milieuhygiëne heeft inmiddels haar rapport uitgebracht. Het resultaat daarvan is, dat op een belangrijk aantal punten in de milieuhygiënische en aanverwante wetten het toezicht kan worden verminderd.

- De verordeningen op grond van artikel 3 van de Hinderwet (zoneringsverordening en vrijstellingsverordening) zullen in de toekomst niet langer de goedkeuring behoeven van resp. gedeputeerde staten en de Kroon. De gemeente zal met de toezending van de verordeningen aan gedeputeerde staten kunnen volstaan.

- Ook een gemeentelijke verordening met betrekking tot geluidhinder van recreatieinrichtingen zal niet langer goedkeuring behoeven. Ook hier kan met toezending van de verordening aan gedeputeerde staten worden volstaan.

- De provinciale verordeningen op grond van artikel 122 van de Wet geluidhinder, waarin in het belang van het voorkomen of beperken van geluidhinder regels worden gesteld voor de bij het streekplan aangegeven stiltegebieden, zullen niet goedgekeurd behoeven te worden. Een vastgestelde verordening zal wel aan de minister van VROM moeten worden toegezonden.

- Het toezichtregime met betrekking tot de gemeentelijke inzamelverordeningen op grond van artikel 2 van de Afvalstoffenwet wordt gewijzigd. In de toekomst zullen deze verordeningen niet meer de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeven. De mogelijkheid om deze verordening bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen zal vervallen. Wel zal aan provinciale staten de mogelijkheid worden gegeven voor de uitvoering van het provinciaal afvalstoffenplan richtlijnen uit te geven voor de gemeentelijke inzamelverordeningen. Deze richtlijnen moeten aan de minister van VROM worden meegedeeld.

- Zodra de eerste verordening op grond van de artikelen 11, 15, 16, 17 en 21 van de Grondwaterwet door provinciale staten zullen zijn vastgesteld en door de Kroon goedgekeurd, behoeven latere wijzigingen van deze verordening geen goedkeuring meer. Ook deze behoeft alleen aan de minister van Verkeer en Waterstaat te worden toegezonden.

- Het goedkeuringsvereiste ten opzichte van provinciale reorganisatieplannen op grond van artikel 19 van de Waterleidingwet kan vervallen.

- Een provinciale verordening op grond van artikel 10 van het ontwerp van Wet op de waterhuishouding zal geen goedkeuring behoeven. Ook hier kan met toezending aan de minister van Verkeer en Waterstaat worden volstaan.

– Een wijziging van een vergunning, tot stand gekomen na een ministeriële aanwijzing op grond van artikel 4a van de Hinderwet, artikel 40 van de Wet geluidhinder, artikel 41 van de Wet inzake de luchtverontreiniging en artikel 53 van de Afvalstoffenwet of tot stand gekomen bij de behandeling van een beroep bij de Kroon op grond van de Hinderwet, behoeft niet langer toestemming van de betrokken minister.

– Beschikkingen van gedeputeerde staten, waarbij ontheffing wordt gegeven van de hoogst toelaatbare geluidbelasting in zones rond industrieterreinen en langs wegen (artikel 47 en 87 van de Wet geluidhinder) zullen niet langer aan goedkeuring van de minister van VROM onderworpen zijn.

– Ten aanzien van de verklaring van geen bezwaar die gedeputeerde staten kunnen afgeven wanneer de gemeenteraad besluit dat niet door het nemen van geluidwerende maatregelen de voorkeurswaarden van geluidbelasting (in zones langs wegen, in bestaande situaties) kunnen worden bereikt en daarom hogere waarden moeten worden toegestaan conform artikel 96 en 101 van de Wet geluidhinder is besloten, dat in het kader van het vervolg op het Actieprogramma DROM ook dit toezichtinstrument nader aan een kritische toets zal worden onderworpen. Mededelingen hierover en over de rest van het Actieprogramma zullen de Kamer bereiken omstreeks juli 1984.

Over de eventuele vervanging van de bestaande mogelijkheden tot het instellen van Kroonberoep tegen beschikkingen op grond van de milieuwetten door beroep bij de Arob-rechter zal het kabinet zich uitspreken na een evaluatie van de werking van het Kroonberoep in de Wet ABM. De evaluatie zal plaatsvinden mede aan de hand van de richtlijnen voor de keuze tussen Kroonberoep en Arob-beroep in het kader van een doorlichting van beide vormen van beroep in de gehele wetgeving. Voor deze algehele doorlichting zal een werkgroep in het leven worden geroepen door de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie.

C.13. Regionaal sociaal-economisch beleid

1. Afbakening van het onderwerp

Het onderwerp wordt in de discussie op rijksniveau opgevat als die sector van de sociaal-economische politiek waarop de directie Regionaal-economische politiek van het ministerie van Economische Zaken zich richt; dit wordt vanouds beschouwd als de «regionaal-economische politiek». Echter realiseert het kabinet zich dat de laatste jaren, mede in verband met de decentralisatie die op dit terrein reeds gestalte heeft gekregen, met name in de kring van de lagere overheid een ruimer begrip wordt gehanteerd. Het kabinet heeft derhalve besloten de besluitvorming niet te beperken tot de instrumenten van regionaal sociaal-economisch beleid volgens de «oude» begripsomschrijving, maar bij voorbeeld ook de richtlijnen gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid in de beschouwing te betrekken. Vanuit deze bredere benadering lijkt het ook zinvol meer onderdelen van andere beleidssectoren – zoals het beleid op het terrein van handel, ambacht en diensten – erbij te betrekken, gelet op de raakvlakken met de beleidsvoering van de lagere overheden op deze terreinen. In het kader van de nota Regionaal sociaal-economisch beleid voor 1985 en volgende jaren zal aandacht worden geschonken aan de vraag of er een nieuwe begripsomschrijving moet worden gekozen.

2. Bestuurlijke oplossing

Het regionale beleid van de centrale overheid is gericht op het bevorderen van een evenwichtige regionale economische ontwikkeling. Het beleid draagt een discriminatoir karakter, de inzet van het instrumentarium is selectief. De mogelijkheden voor decentralisatie zijn derhalve, op grond

van de doelstelling en de toepassing van instrumenten, per definitie beperkt. Het kabinet heeft hieruit de conclusie getrokken dat decentralisatie van instrumenten van het regionaal sociaal-economisch beleid naar de gemeenten niet in aanmerking komt. Een uitzondering wordt gemaakt voor het jaarlijks beschikbare bedrag van f 17 mln. voor de vier grote steden. Het kabinet heeft daarbij overwogen dat de instrumenten van het regionaal sociaal-economisch beleid dienen te worden toegepast op gebieden met duidelijke regionaal sociaal-economische samenhangen. Dit zijn gebieden die meer arbeidsdeelmarkten in geografische zin omvatten en waarbinnen een zinnig beleid te voeren is om te komen tot de meest evenwichtige sociaal-economische structuur. Ofschoon over de exacte begrenzing van zulke gebieden bijna altijd te twisten valt is naar het oordeel van het kabinet niet te ontkomen aan de conclusie dat die de grenzen van de gemeenten te buiten gaan. Ook wijst het kabinet op de bestuurlijke raakvlakken met ander beleid van de provincies. Het kabinet hecht veel waarde aan een goede afweging door het provinciaal bestuur van het regionaal sociaal-economische beleid met het ruimtelijke ordenings- en milieubeleid. Het is van wezenlijk belang dat op regionaal niveau een bestuur opereert dat zich naast zijn andere beleidsverantwoordelijkheden terdege bewust is van het belang van de sociaal-economische sector. Een grotere eigen verantwoordelijkheid inclusief de daarbij behorende middelen op het terrein van het regionaal sociaal-economische beleid, motiveert de provincies zich voor die sector sterk te maken. Het ministerie van Economische Zaken heeft dit de laatste jaren in het regionale sociaal-economische beleid, bij voorbeeld door middel van het instrument van de periodieke rapportage, stelselmatig bevorderd. Tevens streeft de regering ernaar de voor decentralisatie in aanmerking komende taken en bevoegdheden zoveel mogelijk aan één bestuurslaag toe te delen, opdat het desbetreffende bestuursorgaan in staat zal zijn een goed afgewogen pakket sociaal-economische beleidsmaatregelen te treffen.

3. *De investeringspremieregeling*

De i.p.r. «regionale vestiging en uitbreiding van industriële en stuwende dienstverlenende bedrijven» vormt een onderdeel van het stimuleringsbeleid van het ministerie van Economische Zaken. Deze regeling stelt de minister van Economische Zaken in staat om bepaalde categorieën investeringen in bepaalde aangewezen gebieden (c.q. kernen) te premiëren.

In november 1981 heeft het toenmalige kabinet besloten om voor een periode van drie jaar de uitvoering en de hiermede verband houdende beleidsbevoegdheden voor de investeringspremieregeling bij wijze van experiment over te dragen aan de provincies. Deze overdracht heeft betrekking op een deel van het toepassingsgebied van deze regeling, namelijk projecten waarmee niet meer dan anderhalf miljoen gulden aan investeringen is gemoeid. Het huidige kabinet heeft deze beslissing overgenomen.

Op 1 april 1983 is deze driejarige experimentele periode ingegaan. Hiermee heeft de regering gevolg gegeven aan de adviezen van de werkgroep «Decentralisatie-experimenten Noorden des lands» (werkgroep-Renkema) van januari 1981 en die van de Raad voor het binnenlands bestuur over de bestuurlijke vormgeving van het regionaal sociaal-economisch beleid van december 1981. Het kabinet meent dat vooruitlopend op het verloop van het experiment met de decentralisatie van de uitvoering van de regeling de discussie over een verdere decentralisatie nu niet moet worden gevoerd. Bij de evaluatie van het decentralisatie-experiment zal worden bekeken of er meer decentralisatie mogelijk is.

4. *Het voorwaardenscheppend beleid*

Evenals voor de i.p.r. zijn voor het voorwaardenscheppend beleid decentralisatie-adviezen uitgebracht door de Raad voor het binnenlands

bestuur en de commissie-Renkema. Hieronder zullen deze adviezen kort worden samengevat. Tevens wordt het beleid van het ministerie van Economische Zaken uiteengezet.

In het rapport van de commissie-Renkema wordt voorgesteld van het voor de ISP-provincies beschikbare totaalbedrag per jaar voor infrastructurele werken (inclusief bijdrage kosten aanleg nieuwe industrieterreinen) 80% over de betrokken provincies te verdelen (provinciale budgetten). De overblijvende 20% zou op de begroting van Economische Zaken moeten worden ondergebracht voor het opvangen van onvoorziene situaties die een «buitengewone» bijdrage vergen. Het provinciale bestuur bereidt het infrastructuurbeleid voor, stelt het vast en voert het uit. In de geest van de voorstellen van de commissie-Renkema heeft de regering in de nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985 voorgesteld om het voorwaardenscheppend beleid in belangrijke mate te decentraliseren. Het zwaartepunt ten aanzien van de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering komt – in principe – op het provinciale niveau te liggen. De Raad voor het binnenlands bestuur onderschrijft in haar advies dit kabinetsbesluit, maar is het oneens met het in de nota voorgestelde systeem van trekkingsrechten van de provincies op een voor het voorwaardenscheppend beleid gericht bedrag dat op de begroting van Economische Zaken is gereserveerd. De Raad stelt dat de mate van decentralisatie afhankelijk is van de voorwaarden die de minister zal verbinden aan het uitbetalen van declaraties. De Raad dringt er in dit verband op aan, dat in plaats van het systeem van trekkingsrechten een budgetstelsel zal worden gehanteerd.

In 1982 zijn de voor de provincies beschikbare middelen verhoogd van f 50 mln. tot f 67,8 mln. Dit betekent een verhoging van ca. 50% van hun middelen (brief aan de Tweede Kamer inzake het regionaal sociaal-economisch beleid, 1981-1985). Daarnaast worden met het oog op de extra middelen voor het gedecentraliseerde voorwaardenscheppend beleid de criteria hiervoor verruimd, zodat ook bijdragen aan bedrijfsverplaatsingen mogelijk worden. Dit sluit aan bij de bevoegdheden die de provinciale besturen hebben op het terrein van de milieuhygiëne en de ruimtelijke ordening. Ten aanzien van de toedeling van de financiële middelen aan de provincies stelt de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer, dat, anders dan in de nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985 is vermeld, de middelen niet beschikbaar kunnen komen door middel van zogenaamde trekkingsrechten, doch door middel van kasmiddelen die jaarlijks automatisch voor de provincies beschikbaar komen. In een brief van de minister aan de colleges van gedeputeerde staten van de provincies verbindt de minister hier wel de budgettaire randvoorwaarde aan dat er geen versnelling in de uitgavenstroom van de begroting van Economische Zaken mag optreden. De betalingen door het ministerie van door de provincies aangegane verplichtingen zullen plaatsvinden op basis van een bepaald kasritme. Dit kasritme is voor de provincies inmiddels gunstiger geworden tengevolge van de verhoging van de middelen van het voorwaardenscheppend beleid met 17,8 mln.

Hiermee zijn de bezwaren van de provincies tegen de aanvankelijk voorgestelde regeling in belangrijke mate ondervangen. Jaarlijks zal door de provincies per 1 juni aan het ministerie van Economische Zaken opgave gedaan worden van de projecten waarvoor in dat jaar verplichtingen zijn respectievelijk worden aangegaan. De kasbedragen die met de jaarlijkse verplichtingsruimte corresponderen zullen telkens omstreeks 1 juli door het ministerie van Economische Zaken naar de provincies worden overgemaakt. Tegelijkertijd met het beschikbaar stellen van middelen voor het voorwaardenscheppend beleid is in het kader van de nota Regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985 ook f 2 mln. uitgetrokken ten behoeve van de (apparaats-)kosten die voortvloeien uit de periodieke rapportage. Deze middelen worden naar de provincies overgemaakt via het provinciefonds. Naast een verhoging van de middelen voor het voorwaardenscheppend beleid voor de provincies besloot het kabinet bij zijn standpuntbepaling

over het regionale beleid ook om voor de sociaal-economische problemen van de grote steden f 17 mln. uit te trekken. De besteding van deze middelen, die in de sfeer van het voorwaardenscheppend beleid worden aangewend, zijn gedecentraliseerd naar de betreffende gemeentebesturen.

Conclusie:

De voorstellen tot decentralisatie van het voorwaardenscheppend beleid van de Rbb en de commissie-Renkema zijn gerealiseerd door de voorstellen gedaan in de Nota RSEB 1981-1985. In deze nota werd immers al gesproken van een vrijwel volledige decentralisatie van het voorwaardenscheppend beleid. De voor de provincie beschikbare middelen zijn onlangs verder verhoogd. De bevoegdheden van de provincies op het onderhavige terrein zijn hiermee belangrijk uitgebreid. In 1984 zal een evaluatie van het gedecentraliseerde voorwaardenscheppend beleid plaatsvinden.

Daarbij zal worden gezien welke ervaringen er zijn opgedaan en welke ervaringen wellicht tot aanpassing van de thans getroffen regeling kunnen leiden. Bij deze evaluatie kan ook de vraag aan de orde komen of de gelden voor het voorwaardenscheppend beleid in de toekomst wellicht via het provinciefonds kunnen worden verdeeld.

5. ISP/PNL

Het Integraal Structuurplan (ISP) Noorden des Lands en de Perspectievennota Zuid-Limburg (PNL) zijn twee vormen van regionaal beleid, die in gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en betrokken provincies zijn ontwikkeld en tot uitvoering worden gebracht. Zij hebben betrekking op twee regio's, die op grond van hun sociaal-economische structuur een prioriteitspositie in het regionaal beleid innemen. De centrale doelstelling van ISP/PNL is het wegwerken van de regionale component in de werkloosheid. Deze is ten nauwste verbonden met het beleid van de rijksoverheid. Het ISP/PNL-beleid is derhalve geen op zich zelf staand beleid, maar in wezen een regionale intensivering van of aanvulling op het rijksbeleid in overleg met de betrokken regionale overheden.

In bestuurlijk opzicht betreft het hier overlegkaders, waarin het rijk en de provincies streven naar een meer geïntegreerde regionale beleidsvoering op basis van een zo goed mogelijke horizontale en verticale beleidscoördinatie. Als zodanig bieden ISP/PNL de provinciale overheden de mogelijkheid tot regionale bijsturing van de beleidsprioriteiten van de rijksoverheid en tot inpassing van het rijksbeleid in het provinciale beleid. Opgemerkt zij hier dat in deze overlegkaders onder meer ook de initiatieven zijn ontwikkeld voor decentralisatie-experimenten voor de investeringspremieregeling en het voorwaardenscheppend beleid. Voorts vindt deze zijn neerslag in de gezamenlijke adviesverlening over de besteding van de ISP/PNL-middelen door de Stuurgroep/Begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers van rijk en provinciale overheden zitting hebben. Dit betreft de verticale financiële coördinatie. Daarnaast vervullen deze financiële middelen ook een functie in de horizontale coördinatie binnen de rijksoverheid doordat zij in principe slechts aanvullend op begrotingen van de departementen kunnen worden ingezet. De provinciale overheden dragen de eerste verantwoordelijkheid voor het stellen van de prioriteiten en de planning inzake de bestemming van de ISP/PNL-gelden. Zij zijn belast met het doen van voorstellen en het aandragen van projecten, die passen in het beleid van de provincies zelf. Waar mogelijk dragen zij ook verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht op de uitvoering.

Het overleg tussen provincies en rijk beperkt zich in de uitvoeringsfase van het beleid hoofdzakelijk tot de afstemming van de provinciale voorstellen op het reguliere beleid van de departementen.

Deze overigens marginale toetsing hangt samen met het aanvullend karakter van het ISP/PNL-beleid (zie de eerdere geformuleerde centrale doelstelling) en dient daartoe om overlapping met het reguliere beleid

tegen te gaan dan wel leemten in dit beleid, samenhangend met de verkokering op te vullen. Tevens kan aldus door deze coördinatie een verdere procedurele en beleidsinhoudelijke versnippering worden voorkomen.

Het is duidelijk dat in het aanvullende karakter van dit beleid tevens ook de beperkingen liggen voor een op zich zelf staande decentralisatie van dit specifieke beleid. Immers verticale coördinatie blijft onverminderd noodzakelijk, zolang de departementale beleidsterreinen in kwestie, die in ISP/PNL gestimuleerd worden, als zodanig niet gedecentraliseerd zijn. Het is niet ondenkbaar dat in geval van een partiële decentralisatie in de vorm van het ISP/PNL-beleid op rijksniveau de sectorale afweging relatief aan betekenis zal winnen doordat de centrale en integrale toetsing aan de regionale ontwikkeling hoofdzakelijk of exclusief door de provinciale overheden zal plaatsvinden. Bij de voorbereiding van het beleid voor de periode na 1985 zal worden bekeken of deze constructie nog voldoet.

6. *Richtlijnen gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid*

In februari van dit jaar heeft de regering het rapport «Herziening richtlijnen gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid» ter advisering gestuurd aan het IPO-Gf, de VNG, de Rbb en de Rgf, na zich er voorlopig mee akkoord te hebben verklaard. In dit rapport – dat is opgesteld door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het rijk, de provincies en de VNG – wordt een aantal wijzigingsvoorstellen gedaan ten aanzien van de richtlijnen die uit 1961 dateren. De wijzigingsvoorstellen hebben met name betrekking op een verruiming en verduidelijking van de bevoegdheden van de gemeenten.

De wijzigingsvoorstellen hebben met name betrekking op een verruiming en verduidelijking van de bevoegdheden van de gemeenten op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid. Randvoorwaarden zijn dat geen doorkruising van het beleid van provincie en/of rijk optreedt, dat de concurrentieverhoudingen niet verstoord worden en dat de financiële risico's van de gemeenten beperkt blijven. Inmiddels zijn bovengenoemde adviezen uitgebracht. Het kabinet beraadt zich naar aanleiding van deze adviezen momenteel over de inhoud van de definitieve versie van de nieuwe richtlijnen.

7. *Sanering bestuursinstrumenten*

7.1. Distributie-planologisch onderzoek

In het Besluit op de ruimtelijke ordening is de verplichting opgenomen een distributie-planologisch onderzoek te verrichten bij de voorbereiding van een ontwerp voor een streekplan, voor een structuurplan en in bepaalde gevallen voor een bestemmingsplan. Een dergelijk onderzoek brengt kosten met zich voor de betrokken lagere overheid, waarvan de hoogte vanzelfsprekend samenhangt met de wijze waarop dit onderzoek wordt uitgevoerd.

Hoewel het kabinet een distributie-planologisch onderzoek in principe zeer nuttig acht, is het van mening dat in veel gevallen volstaan zou kunnen worden met een eenvoudiger onderzoek dan nu in de regel wordt uitgevoerd.

Het kabinet heeft daarom besloten de onderzoeksverplichtingen in bovengenoemd besluit aan een beschouwing te onderwerpen. Bij de algehele herziening van het Besluit op de ruimtelijke ordening zal het voorschrift met betrekking tot het distributie-planologisch onderzoek ruimer en algemener worden geformuleerd, waardoor de lagere overheden in de gelegenheid worden gesteld in concrete gevallen, gelet op de beschikbare gegevens, af te wegen of, en zo ja in hoeverre, nader onderzoek noodzakelijk is.

7.2. Toeristisch recreatief ontwikkelingsplan (TROP)

Met het eenmalig ter beschikking stellen van financiële middelen voor de opstelling van toeristisch recreatieve ontwikkelingsplannen in alle provincies en de Zuidelijke IJsselmeerpolders stelt de rijksoverheid zich ten doel een regionaal toeristisch beleid te bevorderen.

De meeste provincies en de Zuidelijke IJsselmeerpolders zijn bezig met de voorbereidingen voor een TROP, een enkele provincie heeft een dergelijk plan reeds vastgesteld.

De ontwikkelingsplannen kunnen een rol gaan spelen of zijn reeds opgezet als bouwsteen voor een geïntegreerd provinciaal beleidsplan op het gebied van recreatie en toerisme. De TROP's vormen de basis voor actieprogramma's die vervolgens hun doorwerking hebben naar het streekplan.

In dat kader is er een duidelijke relatie met de voorstellen op het terrein van de openluchtrecreatie. Voor nadere informatie zij verwezen naar de paragraaf die over dit onderwerp handelt.

C.14. Organisatie Sociale Zekerheid

1. *Algemene inleiding op de onderdelen arbeidsvoorzieningen en uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid*

Het kabinet stelt zich tot doel voor de beleidsterreinen arbeidsvoorziening en sociale zekerheid tot een nadere uitwerking van de decentralisatiegedachte te komen. In die uitwerking wordt een verbinding nagestreefd van functionele decentralisatie enerzijds en territoriale decentralisatie anderzijds. Op de beleidsterreinen arbeidsvoorziening en sociale zekerheid wordt het beleid niet uitsluitend vorm gegeven door de overheid, maar kan een invulling ten dele slechts door of mede door de sociale partners plaatsvinden. Zij immers zijn de actoren op de arbeidsmarkt en in de primaire inkomensvorming, waar de beleidsterreinen arbeidsvoorziening en sociale zekerheid op aansluiten. Functionele decentralisatie leidt hier tot verbindingen met maatschappelijk handelen op terreinen, waar niet de overheid het primaat heeft. Anderzijds mag deze functionele decentralisatie niet leiden tot verkokering. Vandaar het streven een verbinding te leggen met de territoriale decentralisatie. Territoriale decentralisatie richt zich immers op een zo goed mogelijke samenhang van beleidsterreinen onder verantwoordelijkheid van de overheid op zo decentraal mogelijk niveau. Gegeven de schaal van het voor individuele burgers relevante deel van de arbeidsmarkt en de mogelijkheden voor feitelijke betrokkenheid van sociale partners, ziet het kabinet de mogelijkheden tot zo'n verbinding tussen functionele en territoriale decentralisatie met name op het regionale niveau.

In de uitwerking van deze gedachte zal met name van belang zijn een goed evenwicht te vinden tussen de bestuurlijke inbreng en verantwoordelijkheid van sociale partners en die van de lagere overheden in de betrokken regio.

2. *De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid*

Het kabinet heeft besloten tot een ingrijpende en fundamentele wijziging van het stelsel van sociale zekerheid. De besluitvorming over de inhoud van de voorgenomen stelselwijziging is nog niet afgerond. In deze besluitvorming zullen de door de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad uit te brengen adviezen een belangrijke rol spelen. Het kabinet heeft deze adviesorganen verzocht de adviezen vóór 1 juli 1984 uit te brengen. De besluitvorming over een toekomstig stelsel van sociale zekerheid kan niet geïsoleerd van de uitvoeringsstructuur en de wijze van financiering plaatsvinden. Het kabinet is dan ook voornemens om in samenhang met stelselwijzigingen zich nader op de uitvoeringsstructuur te beraden.

Daartoe zal het een afzonderlijke nota presenteren, voor te bereiden door een werkgroep met onder meer vertegenwoordigers van de departementen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Binnenlandse Zaken. In deze nota zullen beide vormen van bestuurlijke decentralisatie zoals hiervóór aangegeven, worden betrokken, alsmede de adviesaanvragen over reorganisatie van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid van 11 juli 1980. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de uitvoering van de complementaire sociale voorzieningen en de bijstand.

C.15. Arbeidsvoorzieningsbeleid

1. Algemeen

Het arbeidsvoorzieningsbeleid is een nauwkeurig af te bakenen beleidsveld, met een eigen organisatie en een zeer specifiek instrumentarium. De doelstelling van arbeidsvoorziening is tweeledig:

1. Een voor de nationale produktie van goederen en diensten zo doelmatig mogelijke afstemming van vraag en aanbod, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht, op de arbeidsmarkt of delen daarvan.

2. Een zo rechtvaardig mogelijke toedeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt of delen daarvan, ten aanzien van een ieder die wil werken en ten aanzien van een ieder die arbeidsgelegenheid aanbiedt.

De functie van arbeidsbemiddeling staat centraal in de arbeidsvoorziening. Andere functies van arbeidsvoorziening zijn van de arbeidsbemiddelingstaak afgeleide functies zoals registratie van arbeidsmarktgegevens, toepassing van arbeidsvoorzieningsinstrumenten, arbeidsmarktonderzoek, ondersteunings- en sturende functies. Deze functies worden in nauwe samenhang met elkaar op gewestelijk, districts- en landelijk niveau behartigd, door respectievelijk het gewestelijk arbeidsbureau, het districts bureau voor de arbeidsvoorziening en de centrale dienst, het directoraat-generaal voor de arbeidsvoorziening.

2. Bestuurlijke oplossing

Het arbeidsvoorzieningsbeleid van de overheid vormt een onderdeel van het gecoördineerd sociaal-economisch beleid, en is in essentie een coördinatie, stimulering, correctie van en aanvulling op de arbeidsmarktpolitiek die door bedrijven en werknemers, individueel of georganiseerd, wordt gevoerd. Op alle niveaus van de organisatie van arbeidsvoorziening bestaan nauwe relaties met de sociale partners. Zij zijn betrokken bij alle fasen van het beleidsvormingsproces van Arbvo. In het eerste begin van de beleidsvoorbereiding, waarin nog slechts sprake is van embryonale beleidsopties, wordt het advies en oordeel van de sociale partners gevraagd. Beleidsmogelijkheden die onafhankelijk door de sociale partners naar voren worden gebracht, krijgen zorgvuldige aandacht. Vervolgens vindt een voortdurende evaluatie en toetsing plaats door de sociale partners van de uitvoering van het beleid. De sociale partners kunnen in elke fase van het uitvoeringsproces interveniëren en concrete en meer algemene beslissingen aan de orde stellen. Met het oog op de samenhang die aangebracht moet kunnen worden met het gecoördineerd sociaal-economisch beleid en het aanvullende en daarmee sterk sectorale karakter van het arbeidsvoorzieningsbeleid acht het kabinet een voorzichtige benadering van territoriale decentralisatie op dit terrein geboden. In de praktijk bestaan er relaties tussen het arbeidsvoorzieningsapparaat en de lagere overheden. De samenwerking met de provincies verloopt informeel, primair via de districts bureaus voor de arbeidsvoorziening (in casu de Hoofdinspecteur-Directeur RID). De HID heeft contact met de provincie over alle onderwerpen in het provinciale beleid die relevant zijn voor het Arbvo-beleid. Daarnaast betreft de HID de provincie bij onderwerpen uit het Arbvo-beleid die van

betekenis zijn voor de provincie. De samenwerking met de gemeenten loopt primair via de (gewestelijke) arbeidsbureaus. Gezien de rol van de gemeenten in de sociale wetgeving (WWV, RWW en WSW) spitst de samenwerking zich op dit punt toe. De contacten met de gemeenten op het terrein van de werkgelegenheid zijn algemeen en informerend. Het kabinet heeft oog voor de voordelen van een sterkere betrokkenheid van de lagere overheden met het arbeidsvoorzieningsbeleid. Afstemmingsactiviteiten tussen arbeidsvoorziening en beleid van lagere overheden op het terrein van werkgelegenheid, sociale zekerheid, volkshuisvesting en sociaal-culturele activiteiten kunnen leiden tot versterking van elkaars beleid. Verwezen wordt naar de algemene inleiding van par. C.14 hiervoor.

3. *Beleidsvoornemen*

In de door het kabinet bij de SER ingediende adviesaanvraag met betrekking tot een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet is onder meer een vraagstelling opgenomen over het gewenste inrichtingsmodel van de zorg voor de Arbeidsvoorziening. Het kabinet zal de SER vragen bij de voorbereiding van zijn advies expliciet aandacht te geven aan de rol van de lagere publiekrechtelijke lichamen in de daarvoor benodigde bestuursstructuur.

D.16. Onderwerpen op het terrein van het binnenlands bestuur

De bewindspersonen van Binnenlandse Zaken willen na ongeveer vijftien jaren discussie over de organisatie van het binnenlands bestuur een koers uitzetten, die duidelijkheid schept over de toekomstige ontwikkelingen van het binnenlands bestuur. Bij de behandeling van de begroting 1983 van Binnenlandse Zaken en later in de Nota binnenlands bestuur die in juni aan de Kamer is gezonden, heeft de minister van Binnenlandse Zaken de hoofdlijnen van deze koers uiteengezet. Relevant voor dit onderdeel van het Decentralisatieplan zijn de volgende beleidslijnen:

- de regionale problematiek moet primair vanuit de gemeenten worden opgelost, waar nodig met behulp van de intergemeentelijke samenwerking;
- het provinciaal niveau dient te worden versterkt door decentralisatie van rijkstaken en door het toekennen van een stroomlijnende, toezichthoudende en conflictoplossende taak ten opzichte van de intergemeentelijke samenwerking.

Bij het gestalte geven aan dit beleid is vanuit de decentralisatie-optiek zoals ook in hoofdstuk 2 is geformuleerd, kritisch nagegaan welke mogelijkheden er zijn om de lagere overheden meer beleidsvrijheid te geven. Dit houdt niet alleen in het overdragen van taken, maar ook het saneren van bestuursinstrumenten, zoals toezichtsbepalingen of specifieke uitkeringen, door ze af te schaffen of te vervangen door mildere vormen. In dit verband heeft de minister van Binnenlandse Zaken op zijn beleidsterrein bij het vaststellen van de voorstellen naast de globaal geformuleerde decentralisatie-aanknopingspunten, de volgende uitgangspunten uit het rapport van de Werkgroep herziening gemeentewet gehanteerd:

- repressief toezicht is regel, en voorafgaand toezicht moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd;
- toezicht dient zoveel mogelijk door het naast hogere orgaan te worden uitgeoefend;
- toezicht dient aan normen te worden gebonden.

Voorts zij nog opgemerkt dat bovenstaande beleidslijnen impliceren dat de decentralisatievoorstellen die in het concept-Decentralisatieplan nog waren geformuleerd als wijzigingen van het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur, met het uitzetten van de nieuwe koers achterhaald zijn.

Hieronder is op het beleidsterrein van het binnenlands bestuur per wet aangegeven welke bepalingen daarin in decentrale zin zullen worden bijgesteld. Daaronder bevinden zich ook voorstellen die in vergelijking met andere qua gewicht uit de toon vallen, maar die op zich van voldoende belang worden geacht om als wijzigingsvoorstel te worden opgenomen.

Aan het slot wordt een aantal voornemens genoemd die beleidsterreinen betreffen waarop geen wetswijzigingen nodig zijn om decentralisatie te realiseren.

1. De gemeentewet

1.1. Inleiding

Het ontwerp van Wet tot algehele herziening van de gemeentewet zal naar verwachting in de eerste helft van 1984 bij het parlement worden ingediend. Daarin worden de volgende inhoudelijke wijzigingen op het beleidsterrein van Binnenlandse Zaken voorgesteld. De algemene maatregelen die in de gemeentewet zullen worden opgenomen om een meer gedecentraliseerde bestuursverhouding te bevorderen staan in hoofdstuk 4 van dit Decentralisatieplan vermeld. De nummering van de hieronder genoemde artikelen is die van het ontwerp herziening gemeentewet.

1.2. Wijziging gemeentegrenzen

Overwogen wordt de gemeentewet en/of Provinciewet zodanig te herzien dat de provincie bevoegd wordt te beslissen over wijziging van gemeentegrenzen, voor zover daarbij géén gemeenten worden opgeheven of nieuwe ingesteld (vgl. art. 123 Grondwet). Dit voornemen moet echter nog worden voorgelegd aan de VNG, IPO en RBB.

1.3. Naamgeving van de gemeenten

In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat de gemeenteraad bevoegd is de naam van de gemeente te wijzigen.

1.4. Aankoop onroerende goederen door gemeentebestuurders

In artikel 17, tweede lid, van het ontwerp is het voorstel opgenomen om gedeputeerde staten in plaats van de Kroon de bevoegdheid te geven ontheffing te verlenen van het verbod tot aankoop van onroerende goederen van de gemeente door raadsleden. Thans is dit verbod geregeld in artikel 1506 van het Burgerlijk Wetboek. In het overeenkomstige artikel in het nieuwe BW zal eenzelfde regeling worden getroffen.

1.5. Benoeming burgemeesters

De minister van Binnenlandse Zaken heeft bij brief van 24 december 1982 aan de Tweede Kamer en aan de commissarissen der Koningin laten weten voortaan een vertrouwenscommissie uit de raad een oordeel te willen laten geven over sollicitanten naar het burgemeestersambt. De commissaris der Koningin dient dat oordeel te betrekken bij de opstelling van de aanbeveling aan de minister van Binnenlandse Zaken.

In artikel 66, derde lid, ligt het voorstel om het bovenstaande van een wettelijke basis te voorzien.

1.6. Financieel toezicht

De bepalingen van de gemeentewet die het toezicht op de financiële handelingen van de gemeenten regelen zullen ingrijpend worden gewijzigd (Titel IV van de artikelen 180 t/m 213; oud 228 t/m 268 gemeentewet).

Het preventief toezicht op besluiten betreffende het vaststellen van begrotingen en begrotingswijzigingen en het verrichten van handelingen naar burgerlijk recht, zal zoveel mogelijk in een repressieve vorm worden omgebogen. Als uitgangspunt voor het nieuwe systeem van toezichthouden geldt dat voorkomen moet worden dat een dusdanig financieel beleid wordt gevoerd dat een gemeente in een uitzichtloze positie geraakt met alle gevolgen van dien. De hoofdregel van het nieuwe systeem is: begroting en begrotingswijzigingen van een gemeente behoeven geen goedkeuring indien zowel de begroting als de rekening in financieel opzicht evenwicht vertonen en beide tevens tijdig bij gedeputeerde staten zijn ingediend. Indien een gemeente niet aan een van deze voorwaarden voldoet kan het college van gedeputeerde staten bepalen dat het huidige systeem van preventief toezicht terugkeert, en dat dus de begroting en de begrotingswijzigingen weer de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeven.

1.7. De belastingbepalingen (*artikelen 214 t/m 248 herziene gemeentewet; oud: 269 t/m 303*)

De commissie-Christiaanse heeft in haar onlangs uitgebrachte advies gepleit voor een verdubbeling van het eigen belastinggebied van de gemeenten en voorts voor handhaving van het toezicht op de gemeentelijke belastingverordeningen door de Kroon. Het kabinet zal binnenkort met een standpunt komen.

Voor wat betreft het preventief toezicht op de gemeentelijke belastingverordeningen heeft het kabinet de intentie dit te verminderen c.q. over te dragen aan de gedeputeerde staten van de provincies, ten einde op dit terrein tevens tot deregulering te komen. Uiteraard dienen hierbij de mogelijke gevolgen voor de belastingrechtspraak in de beschouwingen te worden betrokken. Een en ander zal nader worden geregeld in het wetsontwerp met betrekking tot wijziging van belastingbepalingen, hetwelk zal plaatsvinden nadat adviesorganen zoals VNG, de provincies, Rgf en Rbb, zich hebben uitgesproken.

2. Provinciewet

Nadat het ontwerp voor een herziene gemeentewet bij het parlement is ingediend zal een aanvang worden gemaakt om daar waar dat nodig is de Provinciewet op dienovereenkomstige wijze aan te passen.

In het kader van dit decentralisatieplan kan worden vermeld dat het kabinet voornemens is de volgende wijzigingen voor te stellen.

2.1. Wijziging gemeentegrenzen

Zie hiervoor punt 1.3. Daarnaast wordt gezien op welke wijze de registratiefuncties van de inspectie kunnen worden overgedragen.

2.2. Financieel toezicht

Op overeenkomstige wijze als hierboven beschreven met betrekking tot het toezicht op de gemeenten zal de Provinciewet worden aangepast.

Reeds nu wordt, voor zover de huidige wettelijke bepalingen het toelaten, door Binnenlandse Zaken in het uitoefenen van haar toezichthoudende taak op de financiële handelingen van de provincies en van de gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen, gewerkt volgens het nieuwe systeem van toezichthouden. De besturen van de provincies en de gemeenschappelijke regelingen zijn in december 1982 per brief ervan op de hoogte gesteld op welke wijze over het dienstjaar 1983 deze meer terughoudende vorm van toezicht zal worden toegepast.

2.3. De belastingbepalingen

Het kabinet is van mening dat verruiming van het belastinggebied van de provincies bij voorkeur gelijktijdig moet worden ingevoerd met de wijziging van de verdeelsleutel van het Provinciefonds, en verband moet houden met de afschaffing van de Wet uitkeringen wegen. De bepalingen omtrent de heffing en de invordering van provinciale belastingen zullen eveneens worden aangepast.

3. *Ontwerp van Wet gemeenschappelijke regelingen*

Door middel van de eerste nota van wijzigingen is een wijziging aangebracht in artikel 44 van het wetsontwerp. In deze wijziging wordt voorgesteld het preventief toezicht op bepaalde soorten samenwerkingsregelingen te vervangen door een repressief toezicht in de vorm van een meldingsplicht.

4. *Algemene Regelingen gemeentelijke indelingen*

Het is de bedoeling op vrij korte termijn een nieuwe wettelijke regeling op het punt van de procedure voor gemeentelijke herindeling aan de Tweede Kamer aan te bieden. Daarbij zal met name de centrale rol van de provincies worden geprofileerd. Waarschijnlijk zal deze regeling via nota van wijziging in het wetsontwerp ARG1 kunnen worden geïncorporeerd. Indien dat niet mogelijk is wordt de regeling meegenomen in het ontwerp voor een nieuwe gemeentewet.

5. *Besluit bevolkingsbehouding en taak Rijksinspectie van de bevolkingsregisters*

Door aanpassing van artikel 100, eerst lid, van het Besluit bevolkingsboekhouding zal gestalte worden gegeven aan het voornemen de inspecterende taak van de Rijksinspectie te verleggen naar een adviserende en coördinerende taak op het gebied van de bevolkingsregistratie. Daarnaast wordt bezien op welke wijze de registratiefuncties van de inspectie kunnen worden overgedragen.

6. *Specifieke uitkeringen*

In het saneringsplan specifieke uitkeringen 1984–1985, dat aan de Kamer is aangeboden op 14 juni 1983, en tevens in de bijlage bij het onderhavige wetsontwerp (Tweede-Kamerstuk 17 737), zijn op het terrein van het binnenlands bestuur de volgende specifieke uitkeringen vermeld, die worden gesaneerd:

- bijdrage ten behoeve van grenstekens en grenswijzigingen;
- bijdrage ten behoeve van het begraven van op strand aangespoelde of uit zee opgebrachte lijken;
- bijdrage ten behoeve van provinciale centra voor civiele verdediging;
- bijdrage ten behoeve van efficiency-onderzoek bij de vier grote gemeenten;
- bijdrage besluit proefgemeenten.

7. *Kroonberoep/AROB-beroep*

Het kabinet is voornemens een ambtelijke werkgroep in het leven te roepen die onder meer tot taak krijgt de bestaande wetgeving door te lichten op mogelijkheden tot omzetting van Kroonberoep (waaronder beroep tegen beschikkingen van gemeenten en provincies) in AROB-beroep of een andere vorm van rechterlijke toetsing. Als uitgangspunt daarbij zullen worden gehanteerd de richtlijnen van de minister-president voor de keuze tussen AROB-beroep en beroep op de Kroon (besluit van 6 maart

1981, Staatscourant van 23 maart 1981, nr. 56). Met de start van deze werkgroep wordt echter gewacht totdat kan worden beschikt over de spoedig te verwachten uitspraak van de Europese Commissie voor de rechten van de mens in de zaak Benthem vs. de Staat, waarbij onder andere de vraag aan de orde is of in het onderhavige geval het Kroonberoep voldoet aan artikel 6 van het Verdrag van Rome.

8. *Beantwoording kamervragen*

Het kabinet streeft ernaar te komen tot vaststelling van interne richtlijnen voor de beantwoording van kamervragen die op gemeenten en provincies betrekking hebben. Dit om te bevorderen dat de diverse ministers en staatssecretarissen eenzelfde gedragslijn volgen bij de beantwoording van kamervragen, te weten zoveel mogelijk terughoudendheid ten aanzien van het beleid van de lagere overheden.

D.17. Minderhedenbeleid

1. *Inleiding*

Bij de voorstellen in het Decentralisatieplan is het minderhedenbeleid op een aantal manieren betrokken. Op een directe manier door een tweetal financiële stromen vanuit de begroting voor Binnenlandse Zaken, te weten de bestuurskostenregeling en de jaarlijks beschikbare bedragen voor het minderhedenbeleid in de vier grote gemeenten (jaarlijks 20 mln.). Deze regelingen maken deel uit van het minderhedenbudget, waarover de Interdepartementale Coördinatiecommissie Minderhedenbeleid (ICM) jaarlijks adviseert. Voorts indirect via de decentralisatievoorstellen op beleidsterreinen die voor de vormgeving van het minderhedenbeleid van belang zijn (mede-decentraliseren). Ten aanzien van deze voorstellen geldt dat zij het bereiken van de doelstellingen van het minderhedenbeleid ten minste niet verder af, maar waar mogelijk dichterbij moeten brengen. Het gaat er met name om ervoor te waken dat de bijzondere prioriteit, die nodig is om relatieve achterstanden van minderheden weg te werken, behouden blijft. De voorstellen zullen hieraan moeten worden getoetst.

Hieronder komen de voorstellen aan de orde die direct betrekking hebben op het minderhedenbeleid. Beide hier genoemde specifieke uitkeringen vormen onderwerp van overleg in het kader van de sanering specifieke uitkeringen.

2. *Bestuurskostenregeling*

De bestuurskostenregeling voorziet in een specifieke bijdrage aan gemeenten, die een gecoördineerd minderhedenbeleid willen voeren. Er is destijds gekozen voor een specifieke uitkering omdat het minderhedenbeleid op lokaal niveau zich nog in het beginstadium bevond en het onvoldoende duidelijk was welke extra inspanningen er nodig zouden zijn voor het voeren van een gecoördineerd minderhedenbeleid. Ook was het onvoldoende duidelijk hoe de samenhang zou zijn tussen de aantallen (en de differentiatie daartussen) leden van minderheidsgroepen en de uitgaven van de gemeenten voor de vereiste bestuurlijke inspanningen. Aangenomen mag worden dat het minderhedenbeleid op lokaal niveau op afzienbare termijn een vaste plaats zal krijgen binnen de gemeentelijke prioriteiten. Dan zal het accent verlegd kunnen worden van een begin maken met een minderhedenbeleid naar het verzekeren van een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor minderheden. De rijksoverheid heeft daarbij een voorwaardenschepende rol.

Door een vorm van wet- en regelgeving, die nog ingevuld moet worden, kan die gelijkwaardigheid verzekerd worden. Uiterlijk per 1 januari 1989 kan dan de bestuurskostenregeling opgenomen worden in de algemene

uitkeringen. Bij het maken van een wettelijke regeling zal aansluiting worden gezocht bij de algemene wet- en regelgeving, bij voorbeeld bij de gemeentewet die thans wordt herzien. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen die de Welzijnsraad mede met het oog op de regelgeving evalueert. Op grond van deze evaluatie zal de overgang van de bestuurskostenregeling naar het Gemeentefonds uiterlijk 1 januari 1989 haar beslag hebben gekregen, eventueel via een verfijningsregeling.

3. *Jaarlijks beschikbare bedragen ten behoeve van de vier grote gemeenten (20 mln.)*

De vier grote gemeenten krijgen op dit moment, naast de bijdrage op grond van de bestuurskostenregeling, jaarlijks de beschikking over een bedrag voor het voeren van een minderhedenbeleid. De gemeenten dienen hiervoor een plan in, dat door de Interdepartementale Coördinatiecommissie Minderhedenbeleid wordt getoetst. Gebleken is dat het voor de gemeenten geen eenvoudige opgave is om het jaarlijkse minderhedenbudget in te vullen. Vooral de diverse specifieke uitkeringen op terreinen die ook voor het minderhedenbeleid van belang zijn, bemoeilijken die invulling. Deze uitkeringen maken een prioriteitenstelling op basis van echte beleidskeuzen (dus los van de vraag of deze beleidskeuzen nadelige financiële gevolgen hebben als gevolg van het niet – of ten dele – benutten van specifieke uitkeringen) vrijwel onmogelijk.

Het kabinet streeft op termijn naar een gecoördineerde toekenning van specifieke uitkeringen voor het minderhedenbeleid. Hiertoe wil zij met een aantal gemeenten convenanten afsluiten. Dit streven is overigens niet beperkt tot de vier grote gemeenten. Een en ander is nader uitgewerkt in de Minderhedennota.

D.18. Politie en brandweer

1. *Politie*

In de memorie van antwoord inzake de ontwerp-Politiewet die nog dit jaar aan de Kamer zal worden aangeboden, zal het kabinet een nadere uitwerking geven aan de daarbij relevante beleidsuitgangspunten van het regeerakkoord. De zeggenschap van de gemeenten over het gemeentelijk onderdeel zal verder worden verruimd.

Over de kostenvergoeding aan gemeenten met gemeentepolitie wordt het volgende opgemerkt. In de bij de Staten-Generaal in behandeling zijnde voorstellen voor een nieuwe politiewetgeving is de politiezorg bestuurlijk op het provinciaal niveau gelegd. Uitgaande van die conceptie zal worden onderzocht, hoe en in hoeverre de middelen voor de politie kunnen worden verdeeld via het Provinciefonds. In verband hiermee wordt het niet oppor- tuun geoordeeld om financiering via de algemene uitkering van het Gemeentefonds van de huidige vergoeding aan de gemeentepolitie nader te bestuderen.

2. *Brandweer*

Het kabinet deelt de mening van de verschillende adviesinstanties dat de brandweezorg een gemeentelijke zorg dient te blijven. Wel zal het rijk gelet op zijn verantwoordelijkheid eisen aan de brandweer moeten kunnen stellen, maar de wet zal bij het openen van de mogelijkheid daartoe niet verder moeten gaan dan te waarborgen dat gemeenten voorzien in een verantwoord minimumniveau van de brandweer, alsmede dat zij voor de grootschalige aspecten een samenwerkingsregeling aangaan. Het ontwerp voor een nieuwe Brandweerwet zal zoals aangekondigd in decentrale zin gewijzigd worden. Daarbij zal het met name gaan om intrekking van bepalingen betreffende het toezicht en intrekking c.q. aanpassing van een

aantal van rijkswege te geven voorschriften. Het kabinet zal bij de memorie van antwoord, die binnenkort zal worden uitgebracht, met wijzigingsvoorstellen ter zake komen. De bijdrageregeling regionale brandweer is inmiddels in verband met de sanering van de specifieke uitkeringen aangemerkt voor overheveling naar de algemene uitkering (zie wetsontwerp 17737).

D.19. Overheidspersoneelsbeleid

Het overheidspersoneelsbeleid is in belangrijke mate gedecentraliseerd. Het kabinet is van mening dat enerzijds het overheidspersoneelsbeleid niet voor verdere decentralisatie in aanmerking komt en anderzijds in de toekomst geen centralisatie van het beleid mag optreden. Een en ander neemt niet weg dat zich wel veranderingen op het onderhavige beleidsterrein zullen voordoen. Zoals VNG en IPO in hun adviezen signaleren zijn de aard, structuur en inhoud van het overleg over de arbeidsvoorwaarden met de ambtenarenvakbeweging op dit moment voorwerp van studie en overleg. Als gevolg daarvan zal onder meer de gelijkwaardigheid van de overheden bij dat overleg meer accent kunnen krijgen. Overigens zij opgemerkt, dat in het kader van het in hoofdstuk 5 voorgestane beleid inzake sanering van het toezicht ook het toezichtinstrumentarium op dit beleidsterrein heroverwogen zal worden.

D.20. Rechtshulp

In het voorlopig Decentralisatieplan heeft het vorig kabinet uiteengezet dat het de verlening van rechtshulp als een onderwerp van rijksbeleid beschouwt. Dit gegeven werd dan ook in het plan niet ter discussie gesteld. Gelet op dit uitgangspunt achtte het vorige kabinet het dienstig het probleem hoe het lokaal bestuur bij de rechtshulp te betrekken op te lossen door een overleg op lokaal niveau tussen gemeentebesturen en bureaus voor rechtshulp te bevorderen. In zijn advies over het decentralisatieplan stelt de Raad voor het binnenlands bestuur thans dat bureaus voor rechtshulp voorzien in een (boven) gemeentelijke verzorgende taak. Daarbij wijst de Raad op de verbanden die bestaan tussen de werkzaamheden van de bureaus enerzijds en die van de sociaal-raadslieden en van de maatschappelijke advies- en informatiecentra anderzijds. De Raad meent dat nadere studie vereist is om na te gaan of, en zo ja hoe, de decentralisatie met behoud van verantwoordelijkheden voor het rijk mogelijk is. Daarbij speelt volgens de Raad het vraagstuk of de bureaus voor rechtshulp onder (het bereik van) de Kaderwet specifiek welzijn zouden behoren te vallen. Het kabinet heeft na bestudering van dit advies om de navolgende redenen besloten de suggestie van de Raad niet te volgen.

Bij de beleidsvorming met betrekking tot de rechtshulp staat voor de regering centraal het principiële en inhoudelijke verband tussen de rechtsbedeling, de rechtsbescherming en de rechtshulpverlening. Een goede rechtsbedeling veronderstelt een uitgewerkt wettelijk stelsel van rechtsbescherming. De zorg voor de rechtshulpverlening is het materiële sluitstuk van de rechtsbescherming. Hoewel er geen sprake mag zijn van enige overlapping tussen rechtshulpverlening en specifiek welzijn, kan met de Raad voor het Binnenlands Bestuur geconstateerd worden dat de zorg voor de rechtshulpverlening, als zovele overheidstaken enkele aspecten heeft, die het terrein van het specifiek welzijn raken. De instandhouding van een rechtsstaat, dat wil zeggen het nastreven van rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid als doel op zich zelf is echter een taak, die wezenlijk anders is dan de zorg voor het specifiek welzijn. Daarmee is ook bij de organisatie van de rechtshulpverlening, waarin die taak wel heel specifiek tot uiting komt, rekening te houden. Omdat in beginsel iedere verlening van rechtshulp kan resulteren in een rechterlijke uitspraak, zal een divergentie tussen planning en organisatie van de rechtsbedeling en die van de rechtsverlening meer coördinatieproblemen scheppen dan oplossen.

Voor zover de werkzaamheden van de instellingen op het terrein van de rechtshulp aspecten vertonen die het specifiek welzijn raken vereist een goede taakafbakening de nodige aandacht. In dit verband wijst het kabinet op de begeleidingscommissie experimenten sociaal raadslieden – bureaus voor rechtshulp die de voormalige bewindslieden van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en Justitie hebben ingesteld. Deze commissie heeft tot taak het onderzoek te begeleiden naar de veronderstelde overlapping in de werkzaamheden tussen de genoemde instellingen en aanbevelingen te doen voor een nadere taakafbakening en samenwerking. Deze commissie zal in december 1983 haar eindrapport uitbrengen. Voorts is in dit verband van belang dat thans bij de Tweede Kamer een wetsontwerp in behandeling is (Wet tijdelijke voorzieningen rechtsbijstand) dat mede beoogt instrumenten te bieden om tot een betere prioriteitstelling in de te bedienen (rechts)hulpvraag te komen. Weliswaar mag van het rapport van de genoemde commissie, van de daaraan te verbinden beleidsconsequenties, alsmede van de genoemde wettelijke instrumenten verwacht worden dat de raakvlakken zullen verminderen tussen de rechtshulp- en de specifiek welzijn-voorzieningen voor zover aanwezig in informatie en advisering. Het blijft niettemin denkbaar dat zich omstandigheden voordoen waarin het van belang is dat gemeentebesturen en bureaus voor rechtshulp overleg voeren over de afbakening van elkaar rakende of overlappende activiteiten in de hulpverlening aan burgers en de daarbij noodzakelijke samenwerking.

Anders dan de Raad voor het binnenlands bestuur meent het kabinet evenwel dat het in het decentralisatieplan voorgestelde overleg daartoe voldoende mogelijkheden biedt. Doel van het overleg is in de eerste plaats het afbakenen van elkaar rakende of overlappende activiteiten in de hulpverlening aan burgers door de bureaus voor rechtshulp resp. gemeenten en de noodzakelijke samenwerking. Uitgangspunten van het overleg zijn:

- a. de gesprekspartners nemen aan het overleg deel met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid;
- b. het overleg heeft een informatief karakter in die zin dat geen der partners gedwongen kan worden tot het maken van afspraken;
- c. dit betekent dat het aangeven van onderwerpen van overleg geen limitatief karakter heeft. De gesprekspartners zijn vrij om – met wederzijds goedvinden – onderwerpen ter sprake te brengen die in de concrete, lokale situatie relevant zijn.

Om gegeven deze uitgangspunten toch tot een zekere afbakening te komen, is een aanduiding gegeven van onderwerpen die in het bijzonder aan de orde kunnen komen. Wat betreft de onderwerpen van de kant van de bureaus voor rechtshulp is aansluiting gezocht bij het voorontwerp van wet op de rechtshulp. De taken van de bureaus vallen uiteen in twee categorieën:

De verlening van rechtshulp voor het bureau betreffen, waaronder de toelating van rechtszoekenden tot de gefinancierde rechtshulp en waar nodig de toevoeging van een bij het bureau ingeschreven rechtshulpverlener enerzijds, en die taken waarbij aan het bureau een zekere beleidsvrijheid is gelaten anderzijds. De eerste taken laten naar hun aard geen ruimte voor overleg met de gemeenten.

Binnen de tweede categorie is die ruimte er in beginsel wel. Het gaat hier om bepalingen uit het voorontwerp die betrekking hebben op het oprichten van nevenvestigingen, de afbakening van de zorg voor het maatschappelijk welzijn, de samenwerking met andere organisaties die werkzaam zijn in, of belang hebben bij de rechtshulpverlening en werkzaamheden van algemene aard, zoals het geven van voorlichting. Wat de onderwerpen van gemeentelijke kant betreft kan gedacht worden aan:

- het beleid van de gemeenten voor de activiteiten van de sociale-raadslieden, de MAIC's en vergelijkbare instanties, en de planning daarvan;

- het beleid voor de overige gemeentelijke activiteiten, waaronder de planning die raakpunten heeft met de werkzaamheden van de bureaus voor rechtshulp. De gemeenten kunnen deze onderwerpen aan de orde stellen als zij behoefte hebben aan inzicht in de consequenties daarvan, gezien vanuit de specifieke invalshoek van de bureaus.

Gezien de grote variëteit aan situaties waarin de bureaus en gemeentelijke instellingen elkaar raken of overlappen is een eenvormig uitgewerkt, landelijk model van bestuurlijk overleg ongewenst. Het *overleg* zal vanuit de lokale behoefte moeten *groeien*. Een aantal aspecten is daarbij van belang:

- de besturen van de bureaus en de gemeenten bepalen wie aan het overleg deelneemt;
- het initiatief kan van een van beide besturen uitgaan;
- in het algemeen bestaat er een voorkeur voor multilateraal overleg boven overleg met iedere betrokken gemeente afzonderlijk;
- de deelnemers bepalen de frequentie;
- in het jaarverslag van het bureau voor rechtshulp worden de bevindingen met het overleg weergegeven.

Het overleg met de provincies zal beperkt zijn tot het beleid van de bureaus met betrekking tot de spreiding van hun voorzieningen. Het overleg zal veelal een ad hoc karakter hebben.

Uiteraard zal de centrale overheid het tot haar taak rekenen de gemeenten zorgvuldig in te lichten over de rechtshulp die op grond van de Wet op de rechtshulp wordt verleend. Omgekeerd zullen de gemeenten bij de planning van hun voorzieningen, waar nodig in overleg met het rijk en de provincies, ernaar moeten streven een onnodige cumulatie van voorzieningen voor de burger te vermijden.

D.21. Vastgoed-informatie

In het voorlopig decentralisatieplan stelde het vorige kabinet dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het kadaster bij het rijk moest blijven berusten, op basis van de argumenten genoemd in het ambtelijk rapport bij het voorlopig decentralisatieplan. De VNG heeft in haar advies gepleit voor decentralisatie naar de provincies vanwege de relatie met provinciale taken met betrekking tot landinrichting. Het kabinet meent dat deze relaties onvoldoende zijn om decentralisatie van het kadaster naar de provincies te rechtvaardigen. Ook overigens meent het kabinet dat de relaties tussen het provinciale takenpakket en het kadaster zo gering zijn dat decentralisatie niet zinvol is. Dit geldt te meer nu het perspectief op groei van het aantal uitvoerende taken van de provincie is verminderd omdat het kabinet afziet van de vorming van provincies nieuwe stijl. Het kabinet handhaaft dan ook zijn aanvankelijk ingenomen standpunt.

Op 11 maart 1983 heeft de Bestuurlijke overlegcommissie voor overheids-automatisering advies uitgebracht aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken over de toekomstige structuur van de informatievoorziening op het gebied van vastgoedinformatie, topografie en leidingen. (Advies van de BOCO nr. 10, Staatsuitgeverij 1983.) Daarin wordt onder meer de wenselijkheid onderschreven van een vastgoedregistratie waarin een koppeling wordt gelegd tussen gegevens, gerelateerd aan het perceel (beheerd door het Kadaster) en gegevens gerelateerd aan het adres (beheerd door de gemeenten). De VNG heeft geadviseerd deze registratie op te dragen aan de gemeenten. De BOCO heeft geadviseerd deze registratie op centraal niveau te realiseren en daarmee het Kadaster te belasten, omdat alleen op deze wijze enige ordening is aan te brengen in de vele informatiestromen die vanuit de lagere overheden naar het rijk lopen. Het kabinet onderschrijft het advies van de BOCC. Wel is het nodig dat de gemeenten worden betrokken bij het beheer van het op centraal niveau te realiseren koppelbestand, omdat de gemeenten belangrijke leveranciers van informatie van dat bestand zijn. Voorts is denkbaar (en het BOCO-advies sluit dit ook niet

uit) dat naast een centraal beheerd bestand gemeenten doorgaan met het opzetten van een bestand voor hun eigen informatiebehoefte. Het kabinet is voornemens het BOCO-advies in deze zin uit te werken.

Voor wat betreft de vervaardiging van de Grootchalige Basiskaart van Nederland heeft de VNG geadviseerd dit te laten geschieden door gemeenten of, voor zover zij te klein zijn, door provincies. Het kabinet meent dat het hier in beginsel een bovengemeentelijke en ook bovenprovinciale taak betreft. Het kabinet kan het BOCO-advies ter zake onderschrijven. Daarin wordt voorgesteld dat de directies van het kadaster in de provincie fungeren als verzamel- en informatiecentra met betrekking tot grootschalige topografie. Door bepaalde gemeenten welke aan nader vast te stellen criteria voldoen kunnen deze taken worden overgenomen van het Kadaster. (Zie bovengenoemd BOCO-advies nr. 10, blz. 43).

D.22. Afgifte van paspoorten en rijbewijzen

Paspoorten

Na overleg met de Commissarissen der Koningin heeft het kabinet vorig jaar besloten tot decentralisatie van de bevoegdheid tot het afgeven van paspoorten van de Commissaris der Koningin naar de burgemeester. Alvorens tot uitvoering van dit besluit te kunnen overgaan is het nodig om een aantal onderwerpen nader te bestuderen zoals het privacy-aspect, de personele consequenties, de komst van het zogenaamd Europees paspoort, juridische implicaties. Het ministerie van Buitenlandse Zaken bereidt hiertoe een nota voor, welke in een vergevorderd stadium is. Het beleid van het kabinet zal zich in ieder geval richten op een zo doelmatig en voor de burger goedkoop mogelijke wijze van afgifte onder handhaving van de te stellen eisen aan de veiligheid van de afgifteprocedure en van het document en het in EEG-verband overeengekomene. Nader overleg tussen de betrokken ministeries zal moeten uitwijzen op welke wijze de taken en bevoegdheden bij de uitgifte van paspoorten definitief zullen worden geregeld.

Rijbewijzen

Het kabinet heeft in 1982 op voordracht van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken, besloten de afgifte van rijbewijzen te decentraliseren en wel in deze vorm:

1. de afgifte van rijbewijzen zal gaan behoren tot de bevoegdheid van de burgemeesters;
2. nader zal worden vastgesteld welke elementen deze bevoegdheid zal omvatten;
3. de omwisseling van buitenlandse rijbewijzen zal centraal geschieden;
4. bij de uitwerking van het besluit zal moeten worden voldaan aan de eis dat het rijbewijzenbestand op een centraal punt geraadpleegd kan worden.

Op zeer korte termijn zal een werkgroep van start gaan die tot taak krijgt aan de hand van bestaande en op te stellen inventarisaties van alle van belang zijnde aspecten een concreet uitvoeringsplan voor de feitelijke taakoverdracht voor te bereiden. Deze werkgroep zal bestaan uit vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Justitie en Binnenlandse Zaken, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en van het Interprovinciaal Overleg voor Algemene en Personeelszaken.

Het is de bedoeling dat de werkgroep bij haar werkzaamheden ook betreft de invoeringsaspecten van het wetsontwerp tot wijziging van de Wegenverkeerswet inzake verlenging van de geldigheidsduur van rijbewijzen (kamerstuk 16 972). De aanbevelingen van de werkgroep zullen moeten leiden tot een definitieve beslissing van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en van de minister van Binnenlandse Zaken eind 1983 over de wijze waarop de decentralisatie zal worden uitgevoerd en over de vraag of – en zo ja hoe – de feitelijke taakoverdracht gekoppeld zal worden aan de verlenging van de geldigheidsduur.

Hoofdstuk 3. Personele, organisatorische en financiële aspecten van het decentralisatieplan

A. PERSONELE EN ORGANISATORISCHE ASPECTEN

1. HOOFDPUNTEN

1.1. De decentralisatie heeft betrekking op een groot aantal terreinen van het rijksbeleid. De overdracht van taken en bevoegdheden van het rijk naar lagere overheden en de beperking van 's Rijks bemoeienis met de provincies en de gemeenten impliceert ook vergaande personele en organisatorische veranderingen. Deze zullen zich op alle drie bestuursniveaus manifesteren.

1.2. De consequenties kunnen naar aard en omvang uiteenlopen, al naar gelang het te decentraliseren beleidsterrein. In dit hoofdstuk staan de algemeen te onderkennen aspecten centraal, in het besef dat specifieke situaties per afzonderlijk beleidsterrein kunnen optreden.

1.3. Gelet op de betrokkenheid van zowel de gemeenten, de provincies als het rijk, zal als uitgangspunt voor de opvang van de personele en organisatorische gevolgen van de decentralisatie moeten gelden een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie bestuurslagen.

1.4. In hoofdlijnen kan een onderscheid gemaakt worden tussen gevolgen voor het personeel die voortvloeien uit de verplaatsing van functies van het rijk naar de lagere publiekrechtelijke lichamen enerzijds en aan het vervallen en wijzigen van functies bij het rijk en bij de lagere overheden anderzijds. Bij het vervallen of wijzigen van functies, zullen de personele gevolgen zoveel mogelijk bij de betrokken overheid opgelost moeten worden. Waar sprake is van de overdracht van functies, zal het rijkspersoneel zoveel mogelijk met de functies naar het lagere bestuursniveau moeten overgaan. In alle gevallen dient de kans dat er voor zittende werknemers geen andere passende werkzaamheden zijn, tot het uiterste te worden beperkt.

1.5. De aard en de omvang van de concrete decentralisatievoornemens in aanmerking nemende, mag worden verwacht dat het decentralisatieproces in de tijd gespreid zal worden. De lengte van het proces stelt grenzen aan de beheersbaarheid van de personele gevolgen. De beheersbaarheid wordt nog bemoeilijkt doordat tijdens het gehele proces meerdere, in verschillende fase verkerende projecten parallel worden uitgevoerd. Omgekeerd kan de beheersbaarheid van de personele gevolgen eisen stellen aan de duur van het decentralisatieproces.

1.6. Met de spreiding in de tijd zal onder meer nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden bij de vormgeving van de opvang van de personele effecten. Sturing, begeleiding en dienstverlening ten aanzien van de personeelsproblematiek lijkt derhalve noodzakelijk; alle drie bestuurslagen zullen daarin moeten participeren.

1.7. Zorgvuldig overleg tussen de overheden onderling en met de centrales van overheidspersoneel over het te volgen personeelsbeleid is geboden, zowel op centraal als op decentraal niveau. Ook moet bij de voorbereiding en de concrete uitvoering van de beleidsvoornemens de individuele belangenbehartiging voor het betrokken personeel, alsook de begeleiding, de voorlichting e.d. van het personeel, ten volle tot zijn recht kunnen

komen bij de voorbereiding en de concrete uitvoering van de beleidsvoornemens. Een en ander zal zonedig worden uitgewerkt in algemene procedureregels die per beleidsterrein kunnen worden verbijzonderd.

1.8. Het is een dwingende eis van goed personeelsbeleid dat in de politieke en maatschappelijke discussie over de decentralisatievoornemens, de personeelsaspecten vanaf het begin worden betrokken. Het onderhavige hoofdstuk van het decentralisatieplan strekt daartoe als eerste aanzet.

1.9. Het kabinet aanvaardt nadrukkelijk de consequentie dat als gevolg van decentralisatie van rijkstaken arbeidsplaatsen in de rijkdienst verloren zullen gaan.

1.10. Gelet op het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit, zoals neergelegd in hoofdstuk 1, zal daarbij bewust moeten worden gezocht naar mogelijke besparingen.

1.11. De kosten van personele en organisatorische maatregelen zullen deel moeten uitmaken van de totale financiële consequenties van het decentralisatieplan. Daarbij gaat het onder meer om kosten van verplaatsing van personeel, van om-, her-, en bijscholing, van extra wachtgeld, om kosten verbonden aan in te stellen overlegstructuren en mogelijke verdere begeleiding.

2. MODALITEITEN VAN VERANDERINGEN IN HET FUNCTIEBESTAND

2.1. Bij de decentralisatie gaat het om het terugdringen van de rijksbemoëienis met de lagere publiekrechtelijke lichamen. Ten gevolge van de decentralisatie zullen taken bij het rijk vervallen. Deze taken kunnen terugkomen bij de provincies en gemeenten. Echter, er zullen bij het rijk ook taken verdwijnen zonder dat daar nieuwe taken bij de provincies of de gemeenten tegenover staan. Ook kunnen taken bij de provincies en de gemeenten komen te vervallen. De taken die achterblijven bij het rijk alsook de overgehevelde taken kunnen qua inhoud wijzigingen ondergaan. Dit alles heeft gevolgen voor de functies die aan de taken verbonden zijn.

2.2. Bij het rijk heeft het afstoten van taken het vervallen of wijzigen van functies in het betreffende beleidsveld tot gevolg. Bovendien kan het ook mutaties teweegbrengen in aanleunende delen van de desbetreffende diensteenheid. In dit verband kan worden gedacht aan bijvoorbeeld inkrimping van overhead- en service-afdelingen waarbij functies komen te vervallen. Daarenboven zal het kunnen voorkomen dat laatstbedoelde «belendende» functies wel blijven bestaan, doch van inhoud veranderen.

Niet alleen bij de overdragende organisatie-eenheid, maar ook bij de ontvangende organisatie kunnen op velerlei wijze veranderingen optreden. De veranderingen bij de gemeenten en provincies zullen mede worden bepaald door de mate van vrijheid die de lagere overheden wordt gegeven en de wijze waarop deze het nieuwe beleid vorm zullen geven. Van groot gewicht is hierbij de wijze waarop de overgenomen rijkstaken worden geplaatst in het organisatie-bestel van de desbetreffende gemeente of provincie. Denkbaar is dat de taakoverdracht de oprichting van een nieuwe organisatie-eenheid tot gevolg zal hebben doch evenzeer is te verwachten dat deze takencomplexen worden toegevoegd aan of verwerkt in de bestaande organisatiestructuren. Men mag immers zeker verwachten dat afname van de rijksbemoëienis op diverse punten in de gemeentelijke en provinciale apparaten meer lucht zal geven, in die zin dat beschikbaar potentieel voortaan anders, zelfs beter zal kunnen worden ingezet, gelet op plaatselijke omstandigheden, belang en inzichten.

Een en ander kan verschillend uitwerken in het functiebestand. Te verwachten valt voorts, met name indien ook in de kwantitatieve zin een overgang van taken naar de lagere overheden van betekenis is, dat ook in de ontvangende organisatie belendende functies van inhoud zullen wijzigen dan wel dat er nieuwe functies ontstaan.

2.3. Waar hiervoor sprake was van het Rijk, behoeft als zodanig niet alleen te worden uitgegaan van operaties in en vanuit Den Haag. De gebeurtenissen op rijksniveau kunnen zich ook in het land voltrekken, waar het gaat om gedeconcentreerde rijksdiensten die veelal een gerichte taak hebben in een provincie of in een bepaalde (kleine of grotere) regio. Processen als bovenbedoeld kunnen zich grosso modo ook daar voltrekken.

2.4. Er behoeft niet alleen een verschuiving te ontstaan van het rijk naar de gemeenten en de provincies. De decentralisatie van rijkstaken kan immers als neveneffect hebben dat ook tussen provincies en de gemeenten onderling taakverschuivingen zullen plaatsvinden, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht. Ten slotte kunnen in uitzonderlijke gevallen (bij voorbeeld bij de sanering van het wegenbeheer) taken van de lagere overheden overgaan naar het rijk. In het kader van dit plan ligt het accent echter bij het vervallen en wijzigen van taken bij het rijk en het verschuiven van rijkstaken naar de lagere publiekrechtelijke lichamen.

3. MODALITEITENSHEMA

De taak- en functieveranderingen kunnen schematisch als volgt worden weergegeven:

Taakveranderingen

1. De (toezichthoudende) taak bij het rijk wordt afgeschaft of gewijzigd, zonder dat hiervoor bij de provincie en/of gemeente iets in de plaats komt.

2. De taak wordt niet meer door het Rijk uitgeoefend, terwijl aan de provincie en/of de gemeente de vrijheid wordt gelaten de taakuitoefening ter hand te nemen.

3. De taak wordt niet meer uitsluitend door het rijk uitgeoefend, maar gedeeltelijk aan de provincie en/of de gemeente opgedragen

Functieveranderingen

1. Bij het rijk vervallen de desbetreffende functies en er ontstaan als gevolg daarvan *geen* functies bij de provincie en/of de gemeente. Eventueel vervallen er functies bij de gemeente en/of provincie.

2. Bij het rijk vervallen functies en er ontstaan als gevolg daarvan *al dan niet* nieuwe functies bij de provincie en/of de gemeente

3. Bij het rijk vervallen functies en er ontstaan als gevolg daarvan *altijd* nieuwe functies bij de provincie en/of de gemeente

Hierbij zij aangetekend, dat de functies die ontstaan een andere inhoud kunnen hebben dan die welke verloren gaan (kwalitatief aspect), terwijl het aantal functies dat ontstaat niet gelijk behoeft te zijn aan het aantal dat verloren gaat (kwantitatief aspect). In dit schema komt evenmin tot uitdrukking dat ten gevolge van de onder 1, 2 en 3 bedoelde taakveranderingen op alle drie bestuursniveaus wijzigingen kunnen ontstaan in de bestaande, en op het betrokken bestuursniveau blijvende, functies.

4. STURING EN BEGELEIDING VAN DE PERSONELE EN ORGANISATORISCHE GEVOLGEN

4.1. 1. Nu nauwelijks ervaring is opgedaan met reorganisatieprocessen die zich afspelen tussen de drie bestuursniveaus, is het noodzakelijk daarover tot duidelijke afspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten te komen.

2. Gelet op de betrokkenheid van zowel de gemeenten, de provincies als het rijk zal voor de opvang van de personele en organisatorische gevolgen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie bestuurslagen uitgangspunt moeten zijn. Deze verantwoordelijkheid strekt zich in beginsel uit over alle fases van het proces.

3. Tijdens het proces zullen zich tussen de overheden onderling, tussen overheden en betrokken personeel en tussen individuele personeelsleden onderling belangentegenstellingen kunnen voordoen. Dit stelt zware eisen aan middelen en methodieken met betrekking tot een redelijke beheersing van de personele gevolgen van de decentralisatie. De afspraken of regelingen zullen in ieder geval de volgende onderling samenhangende aandachtsvelden moeten betreffen:

- de formulering van uitgangspunten van personeelsbeleid;
- de rechtspositionele en secundaire garanties waarop het bij de decentralisatie betrokken personeel aanspraak maakt.
- het markeren van (groepen van) personeel, waarvan taken vervallen of van inhoud wijzigen en/of waarvan taken al dan niet gewijzigd bij de lagere publiekrechtelijke lichamen terugkomen;
- de ontwikkeling van methoden, gericht op optimale realisatie van de mogelijkheden tot verplaatsing/herplaatsing van personeel;
- de procedureregels die bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering in acht worden genomen;
- het overleg over bovenstaande punten dat tijdens het gehele proces met de centrales van overheidspersoneel zal moeten plaatsvinden.

Eén van de uitgangspunten is, dat er voor de zittende medewerkers, indien dit ook maar enigszins kan, mogelijkheden zullen worden gecreëerd voor (andere) passende werkzaamheden. De personele opvang mag dan ook niet uitsluitend een zaak zijn van het vrije spel van vraag en aanbod der daarbij betrokken overheden. Het mag niet mogelijk zijn, dat het aan de uitsluitende bevoegdheid van een willekeurig overheidslichaam wordt overgelaten autonoom te beslissen over de overgang en herplaatsing van personeel. Eveneens kan het niet geheel aan de vrije wil der betrokken personeelsleden worden overgelaten over hun toekomstige bestemming te beslissen. Een dergelijke vrijwilligheid bij overheden en personeelsleden zou belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de werkgelegenheid, alsook op het financiële vlak. Op de vermindering van de arbeidsplaatsen en op de verschillende mogelijkheden die samenhangen met de onder 3 vermelde modaliteiten wordt hieronder ingegaan.

4.2. De vermindering van arbeidsplaatsen aan rijkszijde die onlosmakelijk is verbonden aan decentralisatie dient daadwerkelijk te worden gecreëerd eerd nadat de decentralisatiebeslissing ten aanzien van een bepaald beleidsterrein is gevallen. Voorkomen zal worden dat de vrijkomende plaatsen elders binnen de rijksdiensten worden gebruikt voor nieuwe rijkstaken zonder dat daarover expliciete politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Derhalve zal bij elke decentralisatiebeslissing in het kabinet een bepaalde geschatte vermindering van het aantal betrokken arbeidsplaatsen bij het rijk en tevens de daarmee samenhangende budgetvermindering worden afgesproken. Aan de hand daarvan ontwikkelt het betreffende departement binnen een door het kabinet te stellen termijn een voorstel hoe de taakstelling en de daarmee samenhangende personeelsvermindering zal worden geconcretiseerd. Dit voorstel zal vervolgens de

ook bij uitbreiding van formatieplaatsen gebruikelijke procedure volgen, te weten toetsing door de minister van Binnenlandse Zaken na ingewonnen advies van de Formatiecommissie. Hiermee wordt tevens een nauw samenspel verzekerd tussen het betrokken departement en de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Financiën.

4.3. Personele gevolgen van vervallen en wijzigen van functies bij het rijk

De personele gevolgen die optreden bij het vervallen van functies op rijksniveau zonder dat daar functies bij de provincies en gemeenten tegenover staan, alsmede in geval van wijziging van functie-inhoud van functies die bij het rijk blijven bestaan, zullen in eerste aanleg voor een oplossing binnen de rijksdienst in aanmerking worden gebracht. Een beleid zal worden gevoerd dat de mogelijkheden (zowel voor herplaatsingen sec als voor herplaatsingen na omscholing) in positieve zin kan beïnvloeden. Door op een centraal punt alle vacatures binnen de rijksoverheid te doen melden en tevens de gegevens van het betrokken personeel te verzamelen zal gepoogd worden de herplaatsingsmogelijkheden zo volledig mogelijk te benutten. De Rijks Psychologische Dienst zal hierbij een belangrijke rol kunnen vervullen. In zijn totaliteit gezien zullen de mogelijkheden tot herplaatsing binnen de rijksdienst zeer beperkt zijn. Voor een deel van het betrokken personeel zal dan ook niet aan opwachtgeldstelling zijn te ontkomen.

Een en ander versterkt de behoefte het betrokken personeel mede in aanmerking te doen komen voor plaatsingsmogelijkheden in de sfeer van de lagere publiekrechtelijke lichamen, voor zover dan ten gevolge van de decentralisatie nieuwe functies zullen ontstaan. Daarbij zal het verlenen van een voorkeursbehandeling dienen te worden overwogen. Het verlenen van een claim tot herplaatsing in die sector lijkt echter bij deze modaliteit minder voor de hand liggend. Overleg hierover met de lagere overheden zal in voorkomende gevallen worden geopend.

4.4. Personele gevolgen van verschuiving van taken van het rijk naar de gemeenten en de provincies

Met name wanneer tegenover het vervallen van taken bij het rijk altijd taken bij de gemeenten en/of de provincies worden geschapen, zal moeten gelden dat de opvang van de personele gevolgen van de decentralisatie een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de betrokken overheden, waarbij de overheveling van taken op zijn minst een voorrangsbepaling rechtvaardigt bij de herplaatsing van personeel in dienst van de lagere overheden. In die gevallen waarin het decentralisatieproces leidt tot het verschuiven van taken naar de lagere overheden, zou herplaatsing van betrokken rijkspersoneel bij de lagere publiekrechtelijke lichamen kunnen worden geclaimd, juist omdat dan de taken door de lagere overheden – al dan niet in medebewind – zullen worden vervuld. Ook hierover zal indien noodzakelijk overleg met de lagere overheden worden geopend. Bij de hierbedoelde taken moet ook aan personeel van service- en overheadafdelingen worden gedacht.

Onderkend wordt dat factoren die de mobiliteit van individuele personeelsleden kunnen beïnvloeden grenzen zullen stellen aan de operationele mogelijkheden tot verplaatsing. Een «toedeling» van personeel van met name centrale rijksdiensten over gemeenten en provincies is een operatie die niet zonder meer vanuit kwantitatieve gegevens kan worden benaderd. Dit alles neemt niet weg dat, indien ergens in het gehele proces van de decentralisatie sturend moet worden opgetreden, dit onder deze modaliteit zal zijn en in het bijzonder dan nog indien het gaat om relatief grote aantallen personeel.

Een bijzondere vorm van sturing van de personele gevolgen van decentralisatie is de vastlegging van die situaties waarin een directe verplichting tot overname van personeel gerechtvaardigd en zelfs geboden is. Te

denken valt hierbij dan in de eerste plaats aan situaties die vergelijkbaar zijn met het overhevelen van diensteenheden van het Rijk van het ene departement naar het andere. Indien zich in het decentralisatieproces vergelijkbare situaties voordoen – men denke in dit verband bij voorbeeld aan (een deel van) een per regio gedeconcentreerde rijksdienst die onder provinciaal beheer zou komen en waarvan bovendien de taak niet van inhoud verandert – ligt een verplichte integrale overgang (en overname) van het personeel voor de hand. Het kabinet zal hier dan ook naar streven. Voor dergelijke gevallen zal een overgang ex lege moeten worden overwogen indien in de praktijk zou blijken dat een en ander niet in onderling overleg tussen de betrokken overheidsinstanties en vakorganisaties geregeld zou kunnen worden. De daartoe benodigde wettelijke grondslag zou dan kunnen bestaan in een rechtstreekse aanwijzing, hoewel ook een constructie denkbaar is waarin de aanwijzing als zodanig kan geschieden op basis van in de wet daartoe aangegeven criteria en daarbij aangegeven procedures.

4.5. Wijziging van functies bij de gemeenten en de provincies

In geval van wijziging van bestaande functies bij de lagere overheden dient eveneens in eerste instantie een oplossing gezocht te worden binnen de betreffende overheid. Gelet op de extra functies die bij de lagere overheden zullen ontstaan, zal het herplaatsen van personeel, eventueel na om-, her- of bijscholing, naar verwachting niet al te grote problemen behoeven op te leveren.

4.6 Rechtspositionele aspecten

Het pakket rechtspositionele voorwaarden en garanties dat aan de personeelsovergang zal worden verbonden zal er mede op gericht zijn om zowel de bereidheid van het betrokken personeel tot overgang als de mogelijkheden van de ontvangende organen positief te beïnvloeden.

Het is te overwegen de financiële gevolgen van de betreffende overgangsvoorwaarden, althans sommige daarvan, niet volledig voor rekening te doen komen van de lagere publiekrechtelijke lichamen, aangezien ook het rijk gebaat is met een bevordering van de aanwezige mogelijkheden tot personeelsovergang. Voor zover de decentralisatie leidt tot opwachtgeldstellingen bij het rijk zullen de wachtgelden in ieder geval ten laste van het rijk komen, tenzij de opwachtgeldstelling zijn oorzaak vindt in een gebrek aan medewerking van de lagere overheden – om eventueel na om-, her- en bijscholing – geschikt personeel in dienst te nemen. Aangezien de rechtspositiestelsels bij het rijk, de provincies en de gemeenten niet geheel identiek zijn zal het kabinet in voorkomende gevallen de noodzaak van en de mogelijkheden tot bevordering van de gewenste verticale mobiliteit bekijken. Vooralsnog acht het kabinet de rechtspositieverschillen geen belemmering voor deze mobiliteit en meent het dat in goed overleg tussen de betrokkenen eventuele beletselen uit de weg geruimd zullen worden.

Bij de over het personeel te nemen bestemmingsbeslissingen zal het in een groot deel van de gevallen gaan om een beslissing die er toe strekt de individuele ambtenaar in concreto een definitief aanbod te doen tot overgang (volgens de aan de overgang te verbinden rechtspositionele voorwaarden) in dienst van een der lagere overheden. Daarbij zal gezocht moeten worden naar een functie die voor de betrokkene, gelet op zijn persoon, zijn bekwaamheden en omstandigheden, eventueel na om-, her- en bijscholing, passend is te achten. De gevolgen van een niet aanvaarden van een zodanige bestemming zullen voor het betrokken personeelslid moeten worden bezien binnen het rechtspositionele kader, die verbonden is aan zijn dienstverband bij de rijksoverheid. Dit houdt onder meer in dat bij het te verlenen reorganisatie-ontslag in zo'n situatie tevens bezien zal moeten worden of er sprake is van een zodanige weigering om andere passende werkzaamheden te aanvaarden, dat het recht op wachtgeld moet vervallen.

Aangezien de toekomstige bestemming van het personeel niet alleen een aangelegenheid vormt die van groot gewicht is voor de desbetreffende overheden, doch minstens in gelijke mate voor het personeel zelf, zal de wijze van collectieve en individuele behartiging van de belangen der betrokkenen in de desbetreffende processen van voorbereiding van personeelsovergang ten volle tot zijn recht moeten komen. Daarover zal in een vroeg stadium met de vakorganisaties overleg plaatsvinden. Er zullen middelen moeten worden gezocht die er toe bijdragen dat het personeel zo goed mogelijke informatie verkrijgt met betrekking tot de herplaatsingsmogelijkheden, informatie die niet beperkt kan blijven tot informatie omtrent functies en rechtspositionele voorwaarden, doch die zich ook in bredere zin zal uitstreken tot voorlichting omtrent hetgeen voor de gezinnen der betrokkenen bij vestiging in de regio van belang zal zijn (bij voorbeeld huisvestingsmogelijkheden). In een vroegtijdig stadium zullen de betrokken personeelsleden evenzeer de gelegenheid krijgen hun persoonlijke wensen en voorkeuren dienaangaande naar voren te brengen, zodat ook op meer gerichte wijze aan het onderzoek naar de herplaatsingsmogelijkheden richting kan worden gegeven en dit het werk van de herplaatsingscommissies ten goede kan komen. Nadere invulling en uitwerking van deze gedachten zal in nauw overleg tussen alle betrokkenen plaatsvinden. Daarbij zal ook zijn voorzien in de mogelijkheid van een recht van beroep voor het betrokken personeel.

5. UITVOERINGSASPECTEN

5.1. Algemeen

Op uiteenlopende wijzen kan en zal in de praktijk de effectivering van decentralisatievoornemens gestalte krijgen. Ten einde een verantwoorde opvang van de personele gevolgen te kunnen bewerkstelligen, zullen zonnodig door het kabinet op voorstel van de minister van Binnenlandse Zaken algemene procedureregels worden vastgesteld, nadat daarover overleg is gevoerd met de centrales van overheidsperoneel.

In deze regels zal onder meer worden aangegeven volgens welke algemene lijnen de uitvoering van de decentralisatie zal worden voorbereid en welke instanties ter zake van het personeel beslissingen zullen nemen. De algemene regels kunnen per beleidsterrein door de betrokken minister in overleg met zijn/haar ambtgenoot van Binnenlandse Zaken worden verbijzonderd. Zowel in de algemene regels als in de verbijzonderingen daarvan zullen bepalingen worden opgenomen omtrent de tijdstippen en de wijze waarop overleg met de centrales zal plaatsvinden, en door welke overheid dit zal worden gedaan.

Voor de uitvoering van de decentralisatie is de totstandkoming vereist van op personele gevolgen van de decentralisatie gerichte overlegstructuren tussen de rijksdiensten, de provincies en de gemeenten. In het overleg dient de desbetreffende problematiek aan de orde te komen. Daarbij zal ook advisering inzake concrete beleidsuitvoering in hoofdlijnen een eindresultaat moeten zijn.

Onderwerpen van dit overleg zullen onder meer zijn de te volgen procedures, planning, gegevensverzameling en gegevensuitwisseling, zowel voor wat betreft de functies als voor wat betreft het personeel. De te creëren overlegstructuren zullen gedurende het gehele decentralisatieproces moeten kunnen functioneren omdat, zoals reeds eerder is opgemerkt, door de spreiding in de tijd van de gehele operatie bijstellingen in het uitvoeringsbeleid voor de opvang der personele gevolgen zeker noodzakelijk zullen blijken. De daadwerkelijke uitvoering van een decentralisatiebeslissing is primair de verantwoordelijkheid van het meest betrokken departement. Dit departement zal een voor de betreffende sector meest geschikte veranderingsorganisatie moeten opzetten, specifieke overlegstructuren moeten

instellen, etc. Gelet op zijn specifieke verantwoordelijkheid zal de minister van Binnenlandse Zaken tijdens het gehele proces een coördinerende en ondersteunende rol vervullen en tevens aan het parlement jaarlijks verslag doen van de voortgang der werkzaamheden.

5.2. Overleg en samenwerking

Gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid ligt per decentralisatieproject een wijze van besluitvorming voor de hand in gemengde plaatsingscommissies, waarin de betrokken overheden participeren, en waarbij wordt overeengekomen de uitkomsten van het commissiewerk als bindend te aanvaarden. Desgewenst en indien noodzakelijk, kunnen ook vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel deel uitmaken van die commissies. De organisatie van de bovenbedoelde besluitvormingsstructuren zal naar het voorkomt het beste per provincie kunnen worden opgezet, met uiteraard de noodzaak van overkoepeling. Het kabinet zal zo nodig de provinciale besturen vragen een intermediaire rol te willen aanvaarden, daarbij beseffende dat deels de eigen belangen van de provinciale besturen mede in het geding zijn. Een benadering als hier bedoeld brengt eveneens de noodzaak met zich dat voor een dergelijke besluitvorming de verstrekking van organisatorische en personele gegevens aan de plaatsingscommissies door alle bij een decentralisatie betrokken organen een voorwaarde is.

De totale personeelsvoorziening in het kader van de decentralisatie, in het bijzonder ook toegespitst op het creëren van reële mogelijkheden tot personeelsovergang, zou eveneens gebaat kunnen zijn bij een vorm van samenwerking tussen de in de sfeer van de overheid bestaande specifieke personeelsvoorzieningsorganen. De Rijks Psychologische Dienst en de desbetreffende diensten van de gemeenten en van de provincies, zullen hun activiteiten ter zake moeten bundelen. Onderzocht zal worden of een samenwerking met de arbeidsbemiddelingsorganen van Sociale Zaken het rendement van de herplaatsingsinspanningen zou kunnen verhogen. Koppeling van deze arbeid met het werk van de herplaatsingscommissies ligt voor de hand.

5.3. Benodigde gegevens

Per beleidsveld zullen inventarisaties van op te heffen respectievelijk te creëren of uit te breiden organisatie-structuren noodzakelijk zijn; evenzeer de vastlegging van relevante gegevens omtrent het personeel dat betrokken is bij de decentralisatie, waarbij overigens kan blijken dat een afbakening van groepen functies of belanghebbenden niet altijd eenvoudig zal zijn. Uit de opstelling enerzijds van organisatie-overzichten van vóór en na de decentralisatie, en anderzijds van inventarisaties van de personeelsbestanden van het personeel dat direct bij de decentralisatie is betrokken, kan inzicht worden verkregen in de omvang van de herplaatsingsproblematiek op het desbetreffende beleidsterrein. Een en ander zal de basis dienen te vormen voor de uiteindelijk voor het personeel te nemen bestemmingsbeslissingen.

B. FINANCIËLE ASPECTEN

De personele en organisatorische kosten van de voorbereiding en de uitvoering van het Decentralisatieplan kunnen in de volgende vier soorten worden onderscheiden.

a. Van rijkszijde zijn er tijdelijke kosten in verband met de voorbereiding van decentralisatie, en in verband met een mogelijke tijdelijke «dubbele bezetting» van arbeidsplaatsen. Bij kosten van voorbereiding van decentralisatie kan worden gedacht aan kosten van een projectorganisatie, van wetgeving, van overlegstructuren en van centrale dienstverlening door de Rijks Psychologische Dienst en het Rijks Opleidingsinstituut. Een «dubbele

bezetting» van arbeidsplaatsen kan voorkomen wanneer in het kader van decentralisatieprojecten arbeidsplaatsen bij lagere overheden ontstaan terwijl er op hetzelfde moment ten aanzien van dezelfde sector nog geen arbeidsplaatsen bij het rijk kunnen vervallen.

b. Van de zijde van de lagere overheden zijn er structurele kosten die verband houden met een structurele vermeerdering van arbeidsplaatsen in sommige van de te decentraliseren sectoren. In het begin kunnen deze arbeidsplaatsen benut worden ter voorbereiding van het overnemen van de betreffende sector.

c. Er zijn tijdelijke kosten van verplaatsing van individuele medewerkers en in verband daarmee – in aanvulling op het onder a gestelde – kosten van individuele her-, om- en bijscholing.

d. Ten slotte treden er gedurende een aantal jaren tijdelijke kosten op van wachtgeld die aan voormalig rijkspersoneel worden uitgekeerd. Deze kosten blijven buiten het raamwerk van de budgettaire neutraliteit en worden derhalve verder buiten beschouwing gelaten.

De onder a, b en c genoemde kosten zullen bij de rijksoverheid in eerste instantie worden bestreden uit een structurele vermindering van arbeidsplaatsen in (andere delen van) de betrokken sector. Bij de lagere overheden zal bezien worden aan de hand van het totaal aan verschuivingen die zullen optreden welk saldo van baten en lasten resteert. Ook daar zullen namelijk werkzaamheden vervallen, met name in de relaties met het rijk¹. Deze vermindering is een onontkoombaar gevolg van de decentralisatie van rijkstaken. Indien dit ontoereikend is zal in beginsel het betrokken departement op andere wijze voor bekostiging moeten zorgdragen.

Het kabinet heeft zich bij elk van de concrete voornemens die in hoofdstuk 2 zijn beschreven afgevraagd of de kosten en baten redelijkerwijs in evenwicht zijn met het oog op de effectueringmogelijkheden ervan binnen het raamwerk van de budgettaire neutraliteit, waarover in hoofdstuk 1 is gesproken.

De uiteindelijke met de voorstellen gepaard gaande financiële mutaties zullen nog bij de meer nauwkeurige uitwerking van de afzonderlijke voorstellen moeten blijken. Naar het zich thans laat aanzien zal het bij de meeste departementen mogelijk zijn binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit te blijven. Dit kan als volgt worden geadstrueerd:

De voorstellen ten aanzien van de volgende onderwerpen behelzen voor zover decentralisatie concreet is aangekondigd, hoofdzakelijk vereenvoudiging in de bestaande bestuurlijke verhoudingen of op z'n hoogst gelijkblijvende bestuurskosten.

A1	Sociaal-culturele aangelegenheden	(WVC)
A4	Onderwijsaangelegenheden	(O en W)
B5	Stadsvernieuwing	(VROM)
B7	Monumentenzorg	(WVC)
B9	Openbaar Vervoer	(V en W)
B12	Milieuhygiëne	(VROM)
C13	Regionaal sociaal economisch beleid	(EZ)
D17	Bestuurszaken	(Biza)

De voorstellen op de volgende terreinen kunnen per saldo tijdelijke frictiekosten opleveren:

A2	Gezondheidszorg	(WVC)
A3	Jeugdhulpverlening	(Just/WVC)
B5	Volkshuisvesting	(VROM)
B8	Wegenbeheer	(V en W)
B10, B11	Landinrichting, N.B.O.	(L&V)

Bij de concrete uitwerking op de afzonderlijke terreinen zal de volgende gedragslijn worden gevolgd. Voorzover sprake is van overdracht van (onderdelen van) taken die voor de lagere overheden nieuw zijn zal het kabinet de benodigde middelen mee overdragen. Dit uitgangspunt heeft

¹ Bedacht moet worden dat een deel van de besparingen reeds wordt ingeboekt bij de sanering van specifieke uitkeringen, overeenkomstig het regeerakkoord.

het kabinet nog eens uitdrukkelijk in het regeerakkoord neergelegd. Indien onverhoopt in een enkel geval mocht blijken dat de beschikbare middelen aan rijkszijde voor deze compensatie ontoereikend zijn, dan wordt in eerste instantie bezien door de eerst verantwoordelijke vakminister of een eenvoudiger opzet van het voorstel soelaas kan bieden. Zo niet dan zal hij binnen zijn begroting extra middelen moeten aanwijzen. Indien dit redelijkerwijs niet mogelijk is zal het kabinet afzonderlijk afwegen of de voordelen die verbonden zijn aan decentralisatie, en die ook buiten de sfeer van de apparaatskosten in de gunstiger allocatie van voorzieningen tot uiting kunnen komen, het betrekken van middelen ook uit andere sectoren wettigen. Uitgangspunt hierbij is dat het streven naar decentralisatie niet ten koste mag gaan van het voorzieningenniveau. In beginsel zullen de middelen dus binnen het eigen begrotingshoofdstuk gevonden moeten worden en zal slechts bij uitzondering en in zeer bescheiden mate uit andere begrotingsposten geput mogen worden. In het algemeen is bij de gedane voorstellen de nadruk gelegd op zo sober mogelijke stuulementen, zodat de voorstellen betaalbaar zijn gebleven. Decentralisatie kan uiteraard geen aanleiding zijn om het voorzieningenniveau te verhogen en de kosten hiervan vervolgens aan de decentralisatieoperatie toe te schrijven. Dat past al niet in de decentralisatiegedachtengang, maar het kabinet zal ervoor waken dat de financiële verantwoordelijkheid niet in zoverre wordt scheefgetrokken dat het rijk lasten op de lagere overheden kunnen afwentelen, of vice versa.

Over de wijze van middelenoverdracht kan nog het volgende worden opgemerkt. Over bezuinigingen (en groei) wordt beslist volgens de procedures van het dan geldende financieringssysteem. Het in de meerjarenramingen van de rijksbegroting opgenomen bedrag voor de activiteiten en voor de apparaatskosten verdwijnt, terwijl nieuwe meerjarenramingen in het kader van het nieuwe bekostigingssysteem worden opgesteld. Wanneer de principebeslissing met betrekking tot een te decentraliseren activiteit is genomen, zullen – zolang de gelden nog niet zijn begrepen in het nieuwe bekostigingssysteem – in geval van ombuigingen op de rijksbegroting een eventueel bijdragen van de desbetreffende (te decentraliseren) begrotingsuitgaven in de ombuiging op hun redelijkheid worden getoetst.

Hoofdstuk 4. Algemene maatregelen in verband met decentralisatie

1. INLEIDING

Reeds in hoofdstuk 3 van de Decentralisatienota heeft de regering het voornemen uitgesproken om via algemene maatregelen te komen tot meer gedecentraliseerde bestuursverhoudingen. Zo wordt in die nota gesproken over de coördinerende bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken met betrekking tot het rijksbeleid dat voor de gemeenten van belang is, het toezicht op lagere overheden, waaronder het beroep van adviserende rijksinspecteurs, plannings- en andere voorschriften, informatievoorziening, motivering van regeringsvoornemens die de lagere overheden raken, specifieke uitkeringen, gedeconcentreerde rijksdiensten, en de wenselijkheid van analyse en doorlichting van bestaand rijksbeleid. In het overleg met de Tweede Kamer is gebleken dat ook daar veel waarde wordt gehecht aan algemene gedragslijnen op deze punten, liefst in de vorm van algemene wettelijke bepalingen. Ook in de ontvangen reacties van de externe adviesinstanties op het concept wetsontwerp voor een herziene Gemeentewet, dat in 1981 door het toenmalig kabinet voor advies is uitgebracht, wordt aangedrongen op algemene wettelijke maatregelen als bovenbedoeld. In hoofdstuk 4 van het voorlopig Decentralisatieplan zijn vervolgens bij wijze van voorontwerp een aantal algemene wettelijke maatregelen als bovenbedoeld beschreven. De ontvangen adviezen waren in het algemeen positief daarover. Enkele ervan, te weten de artikelen IIIA, VI en VIII, zijn reeds vervat in wetsontwerp 17 737 tot wijziging van de Provinciewet en van de gemeentewet c.q. in de ontwerp-Financiële Verhoudingswet 1984. De overige bepalingen zullen worden opgenomen in het in 1984 in te dienen wetsontwerp tot herziening van de gemeentewet, terwijl analoge bepalingen te zijner tijd in de Provinciewet zullen worden voorgesteld. Hoewel indiening van deze wetsvoorstellen binnen afzienbare tijd zal volgen is de voorlopige indicatieve tekst van de bepalingen hieronder reeds, voorzien van een toelichting, geformuleerd. Het kabinet is namelijk voornemens om vooruitlopend op wettelijke vastlegging de geformuleerde regels zoveel mogelijk thans reeds in acht te nemen.

In de voorlopige versie van het Decentralisatieplan was ook nog een drietal bepalingen opgenomen die thans zijn weggelaten. Het gaat om een artikel waarin aan nieuw in te stellen gedeconcentreerde rijksdiensten bepaalde eisen worden gesteld: een artikel waarin het saneren van bestuursinstrumenten, die na een beslissing van het kabinet in een bijlage konden worden opgesomd, wettelijk zou worden bekrachtigd; en een bepaling waarin de verplichting werd opgenomen om het hele bestaande rijksbeleid verder op mogelijkheden tot decentralisatie te beoordelen. Het kabinet heeft er thans van afgezien, deze bepalingen weer op te nemen, omdat het de voorkeur geeft aan een wat meer flexibele, selectieve benadering van het decentralisatiebeleid zoals blijkt uit hoofdstuk 1 (blz. 11). In het licht van het streven naar deregulering past het voorts om wettelijke rekeningen die niet strikt nodig zijn achterwege te laten.

2. HET VEREISTE VAN EEN WETTELIJKE BASIS VOOR DE UITOEFENING VAN TOEZICHT

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de betekenis van de toezichtsrelaties voor onze bestuursverhoudingen. Daarbij is een aantal algemene inhoudelijke criteria genoemd voor de invoering en uitoefening van

toezicht. Diezelfde criteria zijn ook beschreven in de toelichting bij het concept wetsontwerp Herziening Gemeentewet dat door het vorige kabinet naar de verschillende adviesinstanties is gezonden. In de reacties worden de criteria onderschreven en het belang ervan, met name het terugdringen van het preventief toezicht ten gunste van het repressief toezicht, benadrukt. Artikel 132, derde lid van de Grondwet bepaalt dat voorafgaand toezicht niet kan worden uitgeoefend dan in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen. Gelet op de betekenis van het toezicht in onze bestuursverhoudingen is het ondenkbaar dat deze wijze van beïnvloeding van het beleid van de lagere overheden buiten de wet om plaatsvindt en zonder dat de reikwijdte ervan bij of krachtens de wet is omlijnd. Het kabinet acht het van belang dat in de gemeentewet resp. de Provinciewet de volgende bepaling wordt opgenomen:

Artikel I

Besluiten van gemeentebesturen (provinciale besturen) kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet bepaalde gevallen.

Toelichting

- Bij voorafgaand toezicht moet worden gedacht aan figuren als goedkeuring, machtiging, toestemming, ontheffing of verklaring van geen bezwaar, doch ook andere vormen van voorafgaand toezicht zijn denkbaar. Overigens streeft de regering ernaar wettelijke toezichtsvormen die (nagenoeg) het karakter van goedkeuring hebben, ook zodanig te noemen.
- In het artikel wordt niet beoogd de uitoefening van preventief toezicht op grond van provinciale verordeningen onmogelijk te maken. In verband daarmee zal artikel 85 Provinciewet worden aangevuld met een bepaling dat bij of krachtens provinciale verordeningen die de gemeentebesturen in medebewind roepen, preventief toezicht op gemeenten mag worden uitgeoefend.

3. HET VEREISTE VAN EEN WETTELIJKE BASIS VOOR HET GEVEN VAN VOORSCHRIFTEN E.D.

Behalve door de uitoefening van toezicht worden de bestuursverhoudingen ook in belangrijke mate bepaald door voorschriften die van hogerhand worden gegeven met betrekking tot de taakuitoefening van de lagere overheden. Te denken valt bij voorbeeld aan de vele bestaande voorschriften ter zake van gemeentelijke planning en inspraak. Voor het opleggen van taken uit te voeren in medebewind eist de zogenaamde medebewindsbepaling in artikel 124 tweede lid van de Grondwet een wettelijke basis. Wij zullen deze medebewindsbepaling eveneens opnemen in de gemeentewet en de Provinciewet en de bepaling daarbij verruimen door haar van toepassing te doen zijn op het gehele terrein van het geven van voorschriften, aanwijzingen, e.d. Wij denken aan een volgende bepaling:

Artikel II

Het geven van voorschriften of aanwijzingen aan gemeentebesturen en het opleggen of vaststellen van gemeentelijke besluiten door andere dan gemeentelijke organen, kan slechts geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij of krachtens de wet is geregeld.

4. HET HOREN VAN GEMEENTEN (PROVINCIES) BIJ WETSVORSTELLEN E.D. DIE DE GEMEENTEN (PROVINCIES) AANGAAN

Motivering van deze wetsvoorstellen e.d.

Wij achten het horen van gemeenten en provincies bij wettelijke maatregelen e.d. die hen aangaan van groot belang voor het goed functioneren van het binnenlands bestuur. Ook de Werkgroep complementair bestuur heeft hier op gewezen, terwijl ook de ontvangen adviezen bij het voorlopig Decentralisatieplan dit hebben benadrukt. Dit horen zal allereerst een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van onnodige centralisatie of betutteling in de vorm van toezicht, voorschriften e.d. Daarnaast kan het horen van lagere overheden, zoals de praktijk leert, van belang zijn bij de beoordeling van de hanteerbaarheid van bijvoorbeeld medebewindswetten. De met de uitvoering belaste lagere overheden zijn vaak beter dan het rijk op de hoogte van de praktische problemen die de uitvoering met zich mee kan brengen.

In de Decentralisatienota is voorts reeds gewezen op de wenselijkheid de bestuurlijke effecten van rijksmaatregelen in beeld te brengen, en de maatregelen mede tegen de achtergrond daarvan te motiveren. Ook door de Raad voor het binnenlands bestuur is onlangs aangedrongen op het zoveel mogelijk in kaart brengen van de bestuurseffecten. Uitgaande van het bovenstaande denken wij aan een bepaling in de gemeentewet – en een analoge bepaling in de Provinciewet – die als volgt luidt:

Artikel III

1. De minister die het aangaat, onderscheidenlijk het provinciaal bestuur, stelt de betrokken gemeentebesturen (provinciale besturen) of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële verordeningen, of provinciale verordeningen waarbij:

a. van de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd; of
b. in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeenten (provincies).

2. Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeenten en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken gemeente- (provinciale) besturen of representatieve instanties.

3. De minister die het aangaat, onderscheidenlijk het provinciaal bestuur, is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen, indien zulks om redenen van spoed niet mogelijk is.

Toelichting

– De keuze tussen het horen van de betrokken gemeenten dan wel van een representatieve organisatie, als bedoeld in het eerste lid, wordt overgelaten aan de minister. In de praktijk wordt veelal de VNG ingeschakeld, doch in voorkomend geval is het ook denkbaar (representatieve organisaties van) groepen gemeenten in te schakelen.

– Bij de hoorplicht zal het ook om andere dan alleen maatregelen in de sfeer van het medebewind moeten gaan. Zo zal de hoorplicht ook moeten gelden voor maatregelen die in betekenende mate wijziging brengen in de taken en bevoegdheden van de gemeenten, zonder dat er sprake is van medebewind. In het eerste lid worden bovengenoemde categorieën van maatregelen, hoewel die in de praktijk vaak in combinatie zullen voorkomen, dan ook afzonderlijk opgesomd.

– Van de in het eerste lid onder b bedoelde wijziging in de taken en bevoegdheden is allereerst sprake wanneer het rijk bij voorbeeld een

gemeentelijke taak aan zich trekt zonder de gemeente met de uitvoering ervan te belasten. Hetzelfde geldt wanneer het rijk een nieuwe taak op zich neemt die tot dan toe door geen van de overheden werd behartigd, doch die de lagere overheden in autonomie zouden hebben mogen behartigen. Een hoorplicht is in zo'n geval mede gewenst om de lagere overheden de gelegenheid te geven aannemelijk te maken dat de taak even goed of wellicht beter door hen kan worden behartigd. Overigens zal van een nieuwe taak als bovenbedoeld redelijkerwijs geen sprake zijn wanneer het gaat om een wezenlijk onderdeel van een taak die reeds door het rijk wordt behartigd.

De taakverdeling tussen de overheden heeft betrekking op de vraag wie een bepaalde taak uitoefent en niet hoe deze wordt uitgeoefend. Deze laatste vraag is aan de orde wanneer het rijk bij voorbeeld voorschriften geeft ten aanzien van de gemeentelijke taakuitoefening. Er is dan sprake van medebewind, zoals bedoeld in het eerste lid onder a.

– Bij onderdeel b gaat het overigens niet alleen om wijziging in de taakverdeling tussen de overheden onderling, maar ook om wijziging in de bevoegdheden, anders gezegd in de juridisch-bestuurlijke instrumenten die de lagere overheden hebben tegenover de burger. Gedacht moet worden aan wetten als de Wet voorkeursrecht gemeenten e.d.

– Het bepaalde in het eerste lid is ook van toepassing op wijziging of intrekking van de daar bedoelde wetten, algemene maatregelen van bestuur, etc. De tekst van het eerste lid biedt de mogelijkheid een termijn te stellen. Deze zal uiteraard niet zodanig krap mogen zijn dat de inspraak redelijkerwijs niet mogelijk is.

De hoorplicht zal niet gelden wanneer bij voorbeeld bij de toepassing van wetgeving voor buitengewone omstandigheden, daarvoor geen tijd is. In het derde lid is dat vastgelegd.

– De weergave van de bestuurlijke effecten, bedoeld in het *tweede lid*, hoeft in de regel geen voorafgaand onderzoek met bijbehorende kosten te vergen. Dit zal slechts bij naar verwachting belangrijke effecten het geval zijn. In het kader van dit artikel mag nog worden gewezen op artikel 25 Financiële Verhoudingswet 1960, op grond waarvan de Raad voor de gemeentefinanciën moet worden gehoord bij voornemens die de financiën van de gemeenten raken. Voor wat betreft de provinciale financiën regelt artikel 158, vijfde lid van de Provinciewet een hoorplicht van de provincies.

4.a. Financiële gevolgen van beleidsvoornemens van het rijk voor de lagere overheden

Artikel 15 Comptabiliteitswet 1976 bepaalt dat in de memorie van toelichting bij nieuwe wetsontwerpen een specificatie van de financiële gevolgen voor het rijk moet worden gegeven. In de Decentralisatienota is voorgesteld om naar analogie daarvan in de gemeentewet (en de Provinciewet) de verplichting op te nemen, dat de financiële gevolgen van beleidsvoornemens voor de gemeenten worden aangegeven. Bij het ontwerp-Financiële Verhoudingswet 1984 en bij wetsontwerp 17 737 hebben wij een bepaling voorgesteld luidende:

Artikel IIIa

1. Indien beleidsvoornemens van het rijk leiden tot wijziging van de behoefte aan financiële middelen voor de uitoefening van taken of activiteiten door lagere publiekrechtelijke lichamen wordt deze wijziging in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting onderbouwd.

2. In de toelichting, bedoeld in het eerste lid, wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze(n) de financiële gevolgen voor de lagere publiekrechtelijke lichamen worden opgevangen.

3. Over het bepaalde in het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën.

Voor de toelichting verwijzen wij naar bovengenoemd wetsontwerp.

5. ROL VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN BIJ DE VOORBEREIDING VAN HET RIJKSBELEID DAT GEVOLGEN HEEFT VOOR DE INRICHTING EN WERKING VAN DE LAGERE OVERHEDEN

In de Decentralisatienota is op blz. 34 e.v. ingegaan op de wenselijkheid van coördinatie van het rijksbeleid ter voorkoming van onnodige centralisatie en ten behoeve van de nodige afstemming van het vaak verkokerde rijksbeleid zoals dat op de lagere overheden afkomt. De rol van de minister van Binnenlandse Zaken bij die coördinatie is door de achtereenvolgende kabinetten erkend. Zowel vanuit de Kamer als in verschillende reacties op het concept wetsontwerp Herziening Gemeentewet is aangedrongen op een wettelijke vastlegging van de positie van de minister van Binnenlandse Zaken op dit punt. Het kabinet neemt deze suggestie over. Plaatsing van een dergelijke bepaling in de gemeentewet en Provinciewet zal tevens – en dat is voor ons een belangrijke overweging voor wettelijke vastlegging – de betekenis hebben van het aanwijzen van een minister die voor de lagere overheden op dit punt in het bijzonder aanspreekbaar is. De bepaling, die ook in de adviezen bij het voorlopig Decentralisatieplan positief is ontvangen, zal als volgt luiden:

Artikel IV

1. De minister van Binnenlandse Zaken verricht het nodige ter voorbereiding van de bepaling van het regeringsbeleid inzake de inrichting en werking van gemeenten/provincies.

2. Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het regeringsbeleid inzake de inrichting en werking van gemeenten/provincies treden de ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium met de Minister van Binnenlandse Zaken in overleg.

Toelichting

Bij de formulering van het eerste lid is aangesloten bij de begin-artikelen van de Wet op de ruimtelijke ordening waarin de ministeriële verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening wordt vastgelegd. De verantwoordelijkheid bedoeld in het eerste lid zal allereerst betrekking hebben op de inrichting en werking van de lagere overheden voor zover geregeld in de gemeentewet en Provinciewet. Daarnaast zal de minister van Binnenlandse Zaken zijn verantwoordelijkheid ook waar moeten maken voor zover het beleid van andere ministers gevolgen heeft voor de inrichting en werking van de lagere overheden. In de praktijk is dat beleid immers van overwegende betekenis voor het functioneren van de lagere overheden. De overlegplicht in het tweede lid strekt ertoe dit mogelijk te maken. Die plicht vormt overigens een bevestiging van wat thans reeds praktijk is. In enkele adviezen bij het voorlopig Decentralisatieplan is gepleit voor een medeondertekeningsrecht van de minister van Binnenlandse Zaken. Wij nemen deze suggestie niet over omdat zij geen recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken vakministers voor beleidsvoorstellen op hun terrein. De plicht tot het voeren van overleg met de minister van Binnenlandse Zaken, als bedoeld in het tweede lid, geeft laatstgenoemde voldoende gelegenheid zijn algemene verantwoordelijkheid waar te maken. Bij meningsverschil met de vakministers is het aan de Ministerraad om te beslissen. Ook impliceert dit artikel een taak van de minister van Binnenlandse Zaken bij de voorbereiding en bij de uitvoering van decentralisatievoorstellen; het laatste in het bijzonder ook ten aanzien van de personele, organisatorische en financiële consequenties bij het rijk en de lagere overheden. Uiteraard is ook de minister van Financiën in het bijzonder bij de financiële consequenties nauw betrokken.

De in het tweede lid bedoelde beleidsvoornemens omvatten mede de wetsvoorstellen e.d. bedoeld in het hierboven besproken hoorplichtartikel, maar zij hebben daarnaast ook betrekking op beleidsnota's e.d. In dit verband zij nog gewezen op de Interdepartementale Commissie Binnenlands Bestuur. Deze ambtelijke commissie vervult bij de coördinerende functie van de minister van Binnenlandse Zaken een adviserende rol. Overigens dient het artikel vanwege zijn strekking ter bewaking van de positie van de lagere overheden niet te leiden tot een onnodig vergaande detailbemoeyenis met de inhoud van departementale voornemens als zodanig.

6. INFORMATIEVOORZIENING DOOR DE LAGERE OVERHEDEN TEN BEHOEVE VAN HET RIJK

In de Decentralisatienota is reeds een algemene wettelijke bepaling met betrekking tot de systematische informatie aangekondigd. Een dergelijke bepaling komt ook voor in het concept wetsontwerp Herziening gemeentewet en is in reacties daarop, behoudens een aantal kanttekeningen, positief ontvangen. In het voorlopig Decentralisatieplan is met de kanttekeningen rekening gehouden zoals ook blijkt uit het positieve advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Het kabinet denkt aan een volgende bepaling in de gemeentewet respectievelijk de Provinciewet:

Artikel V

1. De gemeentebesturen c.q. provinciebesturen zijn slechts verplicht tot het verstrekken van systematische informatie aan de betrokken ministers in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen. Daarbij wordt aangegeven voor welk doel de informatie moet worden verstrekt en in hoeverre de financiële gevolgen van de informatieverstrekking voor de gemeenten worden gecompenseerd.

2. Het inwinnen van systematische informatie door de betrokken ministers geschiedt na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken.

3. Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de minister van Economische Zaken, in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.

4. Omtrent de verstrekking van de in de vorige leden bedoelde informatie kunnen bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de andere betrokken ministers nadere regels worden gesteld.

5. De gemeentebesturen zijn slechts verplicht tot het verstrekken van systematische informatie aan de provinciale besturen in bij of krachtens de wet of provinciale verordening te bepalen gevallen. Daarbij wordt aangegeven voor welk doel de informatie moet worden verstrekt en in hoeverre de financiële gevolgen van de informatieverstrekking voor de gemeenten worden gecompenseerd.

6. Van de inwinning van de systematische informatie door de provinciale besturen doen deze mededeling aan de minister van Binnenlandse Zaken.

Toelichting

In het *eerste lid* wordt een wettelijke basis geëist voor de verplichting tot systematische informatieverstrekking. Gezien de belangrijke rol van de systematische informatie in de bestuursverhoudingen is deze eis, die ook voor het uitoefenen van toezicht etc. geldt (zie hierboven), voor de hand liggend. Ook in de reacties op het concept wetsontwerp Herziening gemeentewet is gepleit voor een uitdrukkelijke bepaling op dit punt. Die bepaling

brengt overigens niets nieuws. Ook thans kunnen gemeenten niet worden verplicht tot systematische informatieverstrekking zonder een wettelijke basis daartoe. Dat neemt uiteraard niet weg dat het mogelijk blijft op vrijwillige basis systematische informatie te vragen en te verstrekken, zoals thans ook vaak de praktijk is. Vanwege de vaak belangrijke financiële gevolgen van de systematische informatievoorziening is een aparte vermelding van de financiële regeling gewenst.

Overigens behoeft dit niet te betekenen dat altijd een financiële vergoeding bij systematische informatieverstrekking op zijn plaats is. Voorshands zijn wij van mening dat dit niet het geval is wanneer de informatieverstrekking redelijkerwijs moet worden geacht te behoren tot de normale taakuitoefening van de gemeenten. Bij «systematische» informatie gaat het om die informatie die niet incidenteel van individuele gemeenten wordt gevraagd. Dit laatste doet zich voor wanneer ministers aan individuele gemeenten op grond van artikel 149 van de gemeentewet bericht en raad vragen. Het gaat bij systematische informatieverstrekking om gegevensverstrekking die van alle of althans van een representatief te achten aantal gemeenten wordt gevraagd. Voorts zal er ofwel sprake van zijn dat de informatie verschillende malen wordt ingewonnen, ofwel dat de informatie door de gemeenten wordt ontleend aan een bestaand of in te richten informatiesysteem. De vraag of dit systeem handmatig of machinaal wordt gevoerd is daarbij niet van belang. Het zal in de praktijk evenwel meestal om geautomatiseerde systemen gaan.

Het *tweede* en *vierde* lid hebben behalve op de verplicht verstrekte informatie, óók betrekking op de vrijwillig *verstrekte* informatie. Overleg met Binnenlandse Zaken is in het tweede lid voorgeschreven om waarborgen te scheppen voor onderlinge afstemming van de informatiestromen en voorkoming van doublures. Het kabinet wil de minister van Binnenlandse Zaken op dit punt een duidelijke coördinerende rol geven. De nadere regels in het vierde lid, die een aanvullend karakter hebben in relatie tot informatieregelingen in bijzondere wetten, kunnen eveneens betrekking hebben op verplicht en vrijwillig verstrekte informatie. De nadere regels zullen moeten zijn gericht op onderlinge afstemming van de informatiestromen en op de bevordering van een juist gebruik van de verstrekte informatie, met name ter voorkoming van een gebruik voor andere doeleinden dan waarvoor de informatie is verstrekt. Regels met betrekking tot het handhaven van de privacy van personen bij het gebruik van de informatie zullen naar onze mening moeten worden gegeven in de wetgeving op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In het *derde* lid is het huidige artikel 215 gemeentewet, enigszins anders geformuleerd, overgenomen.

De eis van een formele basis-regeling als bedoeld in het eerste lid moet óók gelden voor de (verplichte) informatieverstrekking aan de provincies.

Het *vijfde* lid voorziet daarin. In het zesde lid is een mededelingsplicht voor de provincies ingevoerd. De reden daarvan is dat de informatiestromen van gemeenten naar provincies eveneens een grote omvang hebben gekregen en dat het, zonder een inzicht daarin, niet mogelijk is om ten behoeve van de afstemming en coördinatie een volledig beeld te krijgen van de door de gemeenten verstrekte systematische informatie.

Met betrekking tot het overgangsrecht is het kabinet van mening dat het artikel ook op bestaande informatiestromen van toepassing kan zijn. Dit geldt óók voor het eerste en vijfde lid, waarin een formele regeling wordt geëist voor verplichte informatie, aangezien deze regel, zoals hierboven vermeld, ook thans reeds geldt.

7. INFORMATIEVOORZIENING AAN DE LAGERE OVERHEDEN

De Decentralisatienota spreekt ook over de wenselijkheid van informatievoorziening aan de lagere overheden. In die nota wordt aangekondigd dat de regering met voorstellen zal komen om de lagere overheden een zeker

meerjarenperspectief te bieden met betrekking tot de te verwachten inkomsten vanwege het Rijk, naast een inzicht hierin voor wat betreft het komend begrotingsjaar. In wetsontwerp 17 737 is in verband daarmee een bepaling in de gemeente- c.q. Provinciewet voorgesteld van die strekking. (Artikel 144d Provinciewet en 237d gemeentewet.)

Ook individuele gemeenten en provincies hebben vaak behoefte aan informatie over concreet rijks- of provinciaal beleid ten aanzien van zaken die voor hen van veel belang zijn. Het kabinet zal in verband daarmee komen met voorstellen voor een bepaling in de gemeentewet (c.q. Provinciewet) luidende als volgt:

Artikel VII

«De minister die het aangaat onderscheidenlijk het provinciaal bestuur doet het gemeentebestuur desgevraagd mededeling van zijn standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente van belang zijn.»

Deze bepaling is een concretisering van de gedachte van complementair overleg tussen de overheden en vormt het spiegelbeeld van het bestaande artikel 149 gemeentewet op grond waarvan het rijk aan de gemeente om bericht en raad kan vragen. De bepaling is ook bepleit door de Werkgroep complementair bestuur. Overigens gaat het hier om de vastlegging van een bestaande praktijk, zodat voor extra werkbelasting van de departementen via een toevloed van vragen niet hoeft te worden gevreesd. Het artikel zal zo gehanteerd moeten worden dat het mee te delen standpunt of beleidsvoornemen van de betrokken minister waar nodig de instemming van andere betrokken ministers dan wel van de Ministerraad heeft. Daarnaast kunnen er redenen zijn op grond van zwaarwegende openbare belangen géén mededeling te doen, waarbij te denken valt aan de gevallen genoemd in artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur. Een beroep op gronden als bedoeld in dat artikel zal echter tegenover de lagere overheden minder snel kunnen worden gedaan dan tegenover de burger, aangezien in het verkeer tussen de overheden de mogelijkheid van vertrouwelijke mededeling aanwezig is. Het kabinet heeft overwogen de mededelingsplicht van de betrokken minister aan een termijn te binden. Bij nader inzien geeft het kabinet er echter de voorkeur aan in de memorie van toelichting uiteen te zetten dat de gemeentebesturen de minister kunnen vragen de informatie binnen een bepaalde (redelijke) termijn te verstrekken. Bij een te verwachten overschrijding daarvan zal de minister dit tijdig moeten laten weten. Een dergelijke handelwijze – maar dan omgekeerd – staat het kabinet voor bij het inwinnen van bericht en raad van de gemeenten door het rijk.

8. SPECIFIEKE UITKERINGEN

Bij de bekostiging van gemeentelijke activiteiten door het rijk is in het verleden in het algemeen méér gelet op de te bekostigen activiteiten dan op de wijze van middelenoverdracht. Gezien vanuit de afzonderlijke beleidssectoren was dit ook begrijpelijk. Dit heeft echter wel geleid tot een conglomeraat van thans meer dan 500 verschillende specifieke uitkeringen, die gezamenlijk circa f 28 mld. belopen, dat wil zeggen ca. 2 maal het totaal van de Gemeentefondsuitkeringen. De gemeenten zijn voor circa twee derden van hun financiële middelenvoorziening afhankelijk van deze specifieke uitkeringen die via de daaraan verbonden toezichtsvormen, voorschriften e.d. hebben geleid tot een aanzienlijke beïnvloeding van, en detailbemoeienis met het gemeentelijk beleid.

Deze invloed via de «gouden koorden» is strijdig met het uitgangspunt van de regering dat decentralisatie óók financiële decentralisatie moet inhouden.

De regering heeft dan ook in wetsontwerp 17 737 een bepaling voorgesteld houdende regels met betrekking tot specifieke uitkeringen. Deze bepaling geeft aan in welke gevallen specifieke uitkeringen toelaatbaar zijn, waarin voor specifieke uitkeringen en de daaraan te verbinden voorwaarden een wettelijke basis wordt geëist en waarin het beginsel van tijdelijkheid van specifieke uitkeringen wordt vastgelegd. Wij verwijzen naar dit wetsontwerp en het daarin voorgestelde artikel 144b Provinciewet en 237b gemeentewet. (Zie ook artikel VIII in het voorlopig Decentralisatieplan.)

In ditzelfde wetsontwerp is ook een artikel opgenomen waarin bepaald wordt dat uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van bedoelde wet specifieke uitkeringen die in een bij de wet gevoegde bijlage zijn opgenomen automatisch naar het Gemeente- respectievelijk Provinciefonds worden overgeheveld, tenzij dit reeds eerder is gebeurd en de uitkeringen daardoor het karakter van specifieke uitkeringen reeds hebben verloren. De bedragen die worden overgeheveld naar het Gemeente- of Provinciefonds worden ontleend aan de bedragen die voor de uitkeringen zijn geraamd in de begrotingswetten, geldende voor het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de overheveling plaatsvindt. Voor zover dit verdelingstechnisch noodzakelijk is, zullen tijdig vóór de overheveling de nodige verfijningsregelingen binnen het Gemeentefonds kunnen worden getroffen. Zoals hierboven in paragraaf 4.7 reeds uiteengezet zullen de niet in de bovenbedoelde bijlage genoemde uitkeringen binnen de gestelde vijfjarige overgangperiode moeten worden doorgelicht en waar nodig gesaneerd. De betrokken ministers dragen daarvoor zorg, waarbij de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën als coördinerend bewindslieden optreden.

9. BEROEP DOOR (ADVISERENDE) RIJKSFUNCTIONARISSEN

Het rapport van de Werkgroep herziening gemeentewet formuleert een aantal, ten dele ook hieronder in hoofdstuk 5, § 3 vermelde, uitgangspunten voor de invoering en uitoefening van toezicht, die een plaats zullen krijgen in de memorie van toelichting bij de herziening van de gemeentewet. Een van deze uitgangspunten is dat het zelfstandig beroep door rijksfunctionarissen (inspecteurs, consultants, e.d.) tegen gemeentelijke besluiten waarbij zij reeds als adviseurs betrokken zijn geweest, ongewenst is. Gemeenten moeten vrij zijn het (vaak verplichte) advies van de betrokken rijksfunctionaris mee te wegen in hun besluitvorming, zonder de stok achter de deur van een zelfstandig beroep door die functionaris wanneer zijn advies niet wordt opgevolgd.

Het kabinet heeft overeenkomstig het besluit bij het Project Integratieplan Milieubeleid (PIM) besloten te onderzoeken waar deze beroepsmogelijkheden echt niet gemist kunnen worden. Voorzover dat niet het geval is wordt het instellen van beroep door bedoelde rijksfunctionarissen gebonden aan een uitdrukkelijke toestemming vooraf van de betrokken minister. Op deze wijze, zo meent het kabinet, is verzekerd dat alleen in uiterste noodgevallen door inspecteurs beroep zal worden ingesteld en aldus de beleidsvrijheid van de lagere overheden niet dan in uitzonderingsgevallen via dit beroep zal worden beperkt.

10. GEDIFFERENTIEERDE AANPAK VAN DECENTRALISATIE

De gedachte van differentiatie bij de decentralisatie is de laatste tijd aktueel geworden, onder meer bij het uitkomen van het rapport «Een schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyt» van de Werkgroep grote steden. In dit rapport wordt ervoor gepleit de financiële en bestuurlijke decentralisatie versneld uit te voeren, eventueel bij voorrang voor de grote steden. Het kabinet heeft dit in zijn standpuntbepaling onderschreven omdat het het bijzondere karakter van de grote stedenproblematiek erkent. Mede in

verband daarmee wil het via een wettelijke bepaling onderstrepen dat de ene gemeente de andere niet is en daartoe het volgende artikel in de gemeentewet voorstellen:

«Bij of krachtens de wet kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen groepen van gemeenten».

Door de Werkgroep grote steden is eveneens voorgesteld in de Gemeentewet een bepaling op te nemen die de Kroon bevoegd maakt ten behoeve van bepaalde categorieën gemeenten ontheffing te verlenen van nader aan te wijzen voorschriften in de gemeentewet. Wij hebben dit voorstel niet overgenomen omdat de gemeentewet en in sterkere mate nog de door ons voor te stellen herziene gemeentewet, slechts in grote lijnen de gemeentelijke bestuursstructuur vastlegt en binnen dat kader zeer ruime mogelijkheden biedt tot differentiatie per gemeente. Zo kan met het oog op de zeer grote gemeenten bij voorbeeld worden gewezen op de ruime mogelijkheden tot binnengemeentelijke decentralisatie. Het kabinet meent dat het toepassen van differentiatie niet mag leiden tot nieuwe specifieke uitkeringen.

Hoofdstuk 5. Sanering bestuursinstrumenten

1. ALGEMEEN

Zoals ook door de Raad voor het binnenlands bestuur in zijn advies wordt beklemtoond vormen naast de primaire taakverdeling tussen de overheidslagen de bestuursinstrumenten een belangrijke tweede invalshoek voor het decentralisatiebeleid van het kabinet. Het betreft die bestuursinstrumenten die centraliserende uitwerking kunnen hebben en waarbij overigens de strikte noodzaak om ze te handhaven niet is aangetoond. Overigens is het kabinet voornemens om, ook na afronding van de analyse van de bestuursinstrumenten uit de thans geselecteerde terreinen, behalve met de sanering van de specifieke uitkeringen, voort te gaan met het kritisch doorlichten van de toezichtsbepalingen, de planvoorschriften en inspraakbepalingen en gedeconcentreerde diensten op de overblijvende terreinen. Inmiddels zijn in het kader van deregulering (de commissie-Geelhoed) en van de Heroverweging (planprocedures, AROB-Kroonberoep) al verdere saneringsactiviteiten in gang gezet. Zo nodig zal het kabinet nog aanvullende herbezinningsoperaties entameren.

Bij deze verschillende activiteiten zal het kabinet, zoals is aangekondigd in het regeringsstandpunt over het grote steden-rapport «Een schuyt die tegen stroom wordt opgeroeyt», uitdrukkelijk bezien of een versnelde of bijzondere sanering ten behoeve van de grote gemeenten mogelijk en gewenst is. Overweging bij de instrumentele benadering, zoals hierboven aangegeven, is dat een aanpassing van de genoemde bestuursmiddelen ook zonder wijziging in de primaire bevoegdhedenverdeling mogelijk en, uit decentralisatie-oogpunt, wenselijk kan zijn. Immers, indien men eenmaal een zekere beleidsinvloed van rijkswegen aanvaardt staan er, binnen grenzen die door de situatie worden bepaald, verschillende meer of minder centralistische sturingsmethoden ter beschikking om die bemoeienis nader vorm te geven. De toepassing van deze sturingsmethoden (denk aan de «534» specifieke uitkeringen) is voor een goed functionerend binnenlands bestuur hinderlijke vormen gaan aannemen. Het kabinet acht het dan ook een vruchtbare operatie om te bezien of zelfs met behoud van de primaire verantwoordelijkheden een groot aantal van deze bestuursinstrumenten niet kan worden omgezet in methoden die van een groter vertrouwen in het bestuur van lagere overheden blijken te geven. In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gegeven van de wijze waarop het kabinet zich voorstelt de sanering van de bestuursinstrumenten aan te pakken, in het bijzonder de specifieke uitkeringen (par. 2), het toezicht (par. 3), de planvoorschriften (par. 4), de inspraakbepalingen (par. 5), informatierelaties (par. 6) en de gedeconcentreerde diensten (par. 7). Het nu volgende kan als een toetsingskader bij de nog volgende saneringsoperaties worden beschouwd.

2. SPECIFIEKE UITKERINGEN

2.1. Inleiding

Onder de term specifieke uitkeringen worden twee soorten geldstromen begrepen:

- uitkeringen van het rijk aan lagere overheden, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten, en

– uitkeringen van het rijk aan derden (onder andere instellingen, stichtingen) waarvan de verstrekking afhankelijk is van een uitkering door de lagere overheid aan die betrokken derden. Het belang van de specifieke uitkeringen in de middelenvoorziening van de lagere overheden is de laatste 15 jaar zeer sterk toegenomen. Wanneer we de groei van de specifieke uitkeringen zetten naast de ontwikkeling van de algemene uitkeringen van het Gemeentefonds en van het Provinciefonds, dan ontstaat het volgende beeld:

Jaar	Algemene uitkering ²		Specifieke uitkeringen ¹		Totaal	
	bedrag (x 1 mln.)	percen- tage	bedrag (x 1 mln.)	percen- tage	bedrag (x 1 mln.)	percen- tage
1965	2 277	55	1 790	45	4 017	100
1970	4 301	52	3 900	48	8 201	100
1975	7 964	39	12 537	61	20 501	100
1980	12 559	37	22 632	63	34 070	100
1982	13 342	32	28 460	68	41 802	100

¹ Exclusief leningen woningwetbouw.

² Exclusief de uitkeringen ten behoeve van het lager onderwijs.

Uit onderzoek dat is uitgevoerd aan de hand van de ontwerp-rijksbegrotingen 1980, 1982 en 1983 is naar voren gekomen dat er meer dan 500 specifieke uitkeringen zijn. Deze uitkeringen verschillen op een aantal punten onderling zeer sterk, onder andere ten aanzien van de juridische aard van de regeling, de methode van middelenverdeling, procedures en voorwaarden.

2.2. Beleidsvisie ten aanzien van specifieke uitkeringen

In de Decentralisatienota is uitvoerig stilgestaan bij de specifieke uitkeringen. Vooral is de nadruk gelegd op het feit dat dit instrument, en de ruime toepassing die het heeft gekregen, de eigen bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies onvoldoende tot zijn recht laat komen. Dit brengt ook het huidige kabinet tot de volgende kort weergegeven zienswijze. Beïnvloeding van het gemeentelijk beleid, indien al gewenst, dient niet op oneigenlijke wijze via de geldkraan plaats te vinden, maar via wettelijk vastgelegde sturingsinstrumenten. Een bijkomend bezwaar van specifieke uitkeringen is dat zij veelal verkokerd op de gemeenten afkomen en een optimale lokale beleidsafweging vaak frustreren. Ook de onzekerheid bij de gemeenten over het al dan niet verkrijgen van de uitkeringen in de komende jaren belemmert vaak een planmatig gemeentelijk beleid. In hoofdstuk 4, par. 7 werd dit reeds besproken in verband met het zogenaamde financiële meerjarenperspectief. Ten slotte mag niet onvermeld blijven het bezwaar dat aan de verstrekking van de specifieke uitkeringen hoge kosten zijn verbonden zowel bij het rijk als bij de gemeenten. Te denken valt daarbij bij voorbeeld aan het opstellen en beoordelen van aanvragen en declaraties en het voorbereiden en voeren van overleg. Deze indirecte kosten – ook bureaucratiekosten genoemd – zijn aan de orde gekomen bij de Heroverweging, tweede ronde, financiële verhouding rijk–lagere overheden (Tweede Kamer zitting 1981–1982, 16 625, nr. 41).

Het in de Decentralisatienota geformuleerde uitgangspunt dat de financiële verhouding tussen het rijk en de lagere overheden zoveel mogelijk bestuurlijk neutraal dient te werken brengt met zich mee dat:

- de bekostiging van taken van de lagere overheden in beginsel dient te geschieden door toepassing van tarieven, hantering van heffingen en het uitbreiden van het plaatselijk belastinggebied, dan wel compensatie via de algemene uitkering van het Gemeentefonds of van het Provinciefonds, en
- voorschriften voor noodzakelijk geachte sturing van beleid via wettelijke regelingen opgelegd dienen te worden.

2.3. Maatregelen

Een beleid gericht op het zo ver mogelijk realiseren van de bovengenoemde doelstelling moet steunen op een tweetal pilaren:

- a. het treffen van wettelijke maatregelen om het hanteren van de specifieke uitkeringen als beleidsinstrument te beperken en te reguleren;
- b. het saneren van de bestaande uitkeringen, zodanig dat de praktijk in overeenstemming wordt gebracht met de onder a. genoemde wettelijke voorschriften.

Wat betreft de wettelijke maatregelen wordt verwezen naar hoofdstuk 4 en het wetsontwerp tot wijziging van de Provinciewet en van de gemeentewet (Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 737, nrs. 1–8). In de saneringsbepalingen is opgenomen dat in beginsel binnen vijf jaar de bestaande specifieke uitkeringen moeten voldoen aan de voorgestelde wettelijke grondslag. Het kabinet is van mening dat niet volstaan kan worden met een sanering van de specifieke uitkeringen die op dit moment niet voldoen aan de vereiste juridische grondslag. Het grote aantal specifieke uitkeringen (meer dan 500) noodzaakt eveneens tot een doorlichting van de uitkeringen die wel voldoen aan de juridische vereisten. De wet voorziet niet in de laatstgenoemde sanering. Om de doorlichting van de uitkeringen die wel voldoen aan de juridische vereisten tot stand te brengen, is in het kader van de uitvoering van het regeerakkoord, overleg geopend met de betrokken bewindslieden. Voor zover er wijzigingen van wetten of algemene maatregelen van bestuur op stapel staan zal vanzelfsprekend de doorlichting aan de orde komen. Deze sanering is het onderwerp van onze permanente aandacht. De sanering van alle specifieke uitkeringen, welke reeds is aangekondigd in de Decentralisatienota, wordt uitdrukkelijk gevraagd door de Raad voor de gemeentefinanciën en door de Tweede Kamer. Bij de behandeling van de begrotingen van het Gemeentefonds en van het Provinciefonds voor het jaar 1982 is de regering door middel van de *unaniem aanvaarde motie-Hennekam (17 100 D, nr. 23) uitgenodigd om* «op korte termijn een voorstel in te dienen tot vermindering van het aantal specifieke uitkeringen door een deel van deze uitkeringen over te brengen naar de algemene uitkering van het Gemeentefonds en door andere zoveel mogelijk samen te voegen».

De sanering van de bestaande specifieke uitkeringen bestaat uit twee onderdelen:

- a. Het toetsen van de uitkeringen aan de criteria voor specifieke uitkeringen, zoals genoemd in lid 4 van artikel 144b respectievelijk artikel 237b van het wetsontwerp 17 737. Wanneer geen van de criteria van toepassing is, zal de uitkering worden overgeheveld naar het Gemeentefonds of het Provinciefonds.

- b. Blijkt uit de toetsing dat de middelenverstrekking via een specifieke uitkering behoort te geschieden, dan dient de uitkering te voldoen aan de vereiste juridische grondslag. Tevens zal de uitkering in overeenstemming worden gebracht met de regels die zijn opgenomen in het wetsontwerp 17 737 en de bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen. Hierbij zijn te noemen: voorschriften ten aanzien van de tijdsduur van de uitkeringsregeling, het opnemen van een beroepsmogelijkheid, het aangeven van de uitkeringsvoorwaarden en de wijze waarop de uitkeringsbedragen zullen worden berekend. Tevens zij hier gewezen op wat er in de Decentralisatienota is opgemerkt over de «breedte» van specifieke uitkeringen. Met het oog op de beleidsvrijheid van de lagere overheden is het van groot belang dat het beleidsterrein waarvoor de specifieke uitkering wordt verstrekt zo breed mogelijk is. De door de Tweede Kamer gevraagde samenvoeging van specifieke uitkeringen (zie bovengeciteerde motie-Hennekam) sluit hierbij aan. Bij de aanpassing van de specifieke uitkeringen zal hier bijzondere aandacht aan worden geschonken. Wat betreft de wijze van bekostiging die gekozen dient te worden: wanneer eenmaal vaststaat dat

middelentoedeling via de specifieke uitkeringen de aangewezen weg is, benadrukken wij andermaal de in de Decentralisatienota uitgesproken voorkeur voor het systeem van globale normering. Het hanteren van objectieve criteria en van zo weinig mogelijk uitkeringsvoorwaarden geeft uiting aan het streven van de regering om in de gevallen waarin specifieke uitkeringen onvermijdelijk zijn, de zelfstandigheid van de lagere overheden zoveel mogelijk onaangetast te laten.

2.4. Effectuering van de maatregelen

Voor de stand van zaken met betrekking tot de sanering wordt verwezen naar de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de uitvoering van het regeerakkoord ten aanzien van de sanering van de specifieke uitkeringen (FV83/U408, 14 juni 1983). Aan deze brief kan het volgende staatje worden ontleend:

Aantal uitkeringen dat	1984	1985
Wordt opgeheven/vervalt	13	4
Wordt overgeheveld naar GF	5	9
Wordt overgeheveld naar PF	—	10
Wordt gesaneerd		
— i.v.m. stadsvernieuwing	—	18
— i.v.m. specifiek welzijn	—	21
— i.v.m. app.kosten milieuhygiëne	—	5

Met betrekking tot 1986 zal nog nadere besluitvorming plaatsvinden, waarbij het streven erop gericht is het saneringsplan voor 1986 medio oktober a.s. af te ronden.

De overheveling van specifieke uitkeringen zal voor de afzonderlijke gemeenten en provincies – zeker wanneer men de overheveling van de uitkeringen afzonderlijk beschouwt – tot vermindering of vermeerdering van inkomsten leiden. Dit is een onontkoombaar gevolg van het verdelen van middelen met objectieve verdeelmaatstaven waar op dit moment de verdeling op min of meer subjectieve wijze geschiedt. Het verminderen van deze zogenaamde herverdelingspijn kan op de volgende wijze geschieden:

a. Het hanteren van verdeelmechanismen die de mogelijkheid bieden dicht aan te sluiten bij de bestaande verdelingen van specifieke uitkeringen. De herzieningen van de verdeelmethoden van zowel het Gemeentefonds, als van het Provinciefonds welke op stapel staan, bieden hiervoor goede aanknopingspunten.

b. Door veel uitkeringen op verschillende beleidsterreinen op hetzelfde moment over te hevelen naar het Gemeentefonds of het Provinciefonds treedt naar verwachting voor de individuele gemeente of provincies in een aantal gevallen compensatie van positieve en negatieve herverdelingseffecten op.

c. In het kader van het ontwerp Financiële-Verhoudingswet 1984 en de Provinciewet is voorgesteld in de wet een zogenaamd integratieartikel op te nemen. Dit artikel is ontworpen met het oog op de sanering van de specifieke uitkeringen. Het strekt ertoe een geleidelijke overheveling van een specifieke uitkering mogelijk te maken. Daarmee kan eventuele herverdelingspijn over meerdere jaren worden uitgesmeerd. Het biedt de ontvangende lagere overheden de gelegenheid om zich geleidelijk aan te passen aan de budgettaire veranderingen.

3. TOEZICHTSBEPALINGEN

3.1. Inleiding

Zoals ook blijkt uit de inventarisatie van bestuursinstrumenten kennen veel wetten enigerlei vorm van toezicht. De volgende vormen kunnen daarbij worden onderscheiden. Allereerst het uit de Grondwet voortvloei-

ende algemeen geldende repressieve toezicht van de Kroon (schorsing en vernietiging). Aanvullend daarop kennen veel wetten enigerlei vorm van preventief toezicht (goedkeuring, verklaring van geen bezwaar, machtiging, ontheffing, e.d.). Daarnaast komt voor het zogenaamde positieve toezicht (aanwijzing, oplegging, etc.) dat zich door haar positieve werking onderscheidt van het repressief en preventief toezicht, die beide negatief werken. Ten slotte zijn er enkele vormen van lichtere beïnvloeding zoals de mededelingsplicht en het verplichte overleg/advies. Zij kunnen – hoewel zelf geen toezicht zijnde – voor een deel dezelfde functies vervullen als toezicht. Hoewel erkend moet worden dat toezicht een wezenlijke functie vervult in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is het kabinet om principiële en doelmatigheidsoverwegingen van mening dat het toezicht moet worden ingeperkt. Slechts op grond van krachtige argumenten zal naast het algemeen geldende repressieve toezicht een vorm van aanvullend toezicht (dat wil zeggen preventief of positief toezicht) kunnen worden gerechtvaardigd. De bestaande wetgeving zal op dit punt worden doorgelicht en waar nodig aangepast. De doorlichting zal moeten geschieden aan de hand van de motieven die veelal voor het bestaande toezicht worden genoemd. Hieronder worden deze motieven behandeld, waarbij wordt aangegeven in hoeverre zij een deugdelijk argument kunnen opleveren voor de invoering van (aanvullend) toezicht. Vooraf moet worden opgemerkt dat in overeenstemming met het algemene decentralisatiebeleid een rechtvaardigingsgrond voor bemoeienis van de hogere overheid aanwezig moet zijn alvorens over toezicht gesproken kan worden (zie hoofdstuk 1). Bovendien wordt als hoofdregel uitgegaan van vertrouwen in de lagere overheden dat zij zullen handelen conform wetten en richtlijnen waar die aanwezig zijn, in het bijzonder indien het gaat om zogenaamd ordenende regelgeving die zonder tussenkomst van nadere sturingsmiddelen zijn werking kan hebben.

3.2. Motieven voor bijzondere toezichtsbepalingen

a. Het coördinatiemotief. Dit motief wordt gebruikt in gevallen waarin het beleid van een gemeente gevolgen heeft voor andere gemeenten. Vaak gaat het hier om zaken met regionale aspecten. Preventief en positief toezicht moet hier in beginsel worden afgewezen. Onderlinge beleidscoördinatie is primair een zaak van de betrokken gemeenten zelf, die daarbij desgewenst gebruik kunnen maken van gemeenschappelijke regelingen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het beleid van de provincie. Excessen kunnen via het repressief toezicht van de Kroon worden tegengegaan.

b. Beleidsbewaking. Het motief van beleidsbewaking is afstemming van het beleid van de lagere overheden op dat van de hogere overheid. Dit kan toetsing betekenen aan een wettelijke regeling (rechtmatigheidstoetsing) maar ook aan een plan of beleidsnota. Op het terrein van de autonome taakbeartiging door de gemeente is op grond van dit motief geen aanvullend toezicht gerechtvaardigd. Autonomie betekent immers juist beleidsvrijheid die slechts via het terughoudend te hanteren repressieve toezicht mag worden doorbroken. Echter ook bij medebewindstaken zal op grond van dit motief slechts bij uitzondering voor aanvullend toezicht mogen worden gekozen. Immers ook bij medebewind dient de gemeente binnen het kader van de normen die de medebewindswet stelt in beginsel de nodige beleidsvrijheid te worden gelaten. Om het gemeentelijk beleid te kunnen toetsen aan die normen zal het veelal voldoende zijn een mededelingsplicht in het leven te roepen die de hogere overheid in de gelegenheid stelt een gemeentelijk besluit ter vernietiging voor te dragen.

c. Kwaliteitsbewaking. Dit motief gaat uit van de veronderstelling dat de kwaliteit van het apparaat van de hogere overheid beter is dan van de lagere overheid. Die veronderstelling is in zijn algemeenheid niet juist zodat dit motief niet tot aanvullend toezicht kan leiden. Wel is het denkbaar

dat in sommige gevallen om redenen van specifieke deskundigheid een advisering door bij voorbeeld rijksfunctionarissen wordt voorgeschreven. De gemeente moet echter vrij zijn deze adviezen al dan niet over te nemen. Het is dan ook in beginsel ongewenst dat rijksfunctionarissen die de gemeente hebben geadviseerd, zelfstandig beroep kunnen instellen tegen het gemeentelijk besluit waarbij hun advies niet is opgevolgd.

d. Het financieel motief. Het kabinet gaat ervan uit dat de gemeente of de provincie in beginsel uitsluitend zelf verantwoordelijk is voor haar financieel beleid. Aanvullend toezicht op de begroting van gemeenten op grond van dit motief is in beginsel dan ook niet aanvaardbaar. Uitzondering op deze regel is slechts denkbaar indien zich op de gemeentelijke begroting financiële tekorten voordoen die een claim leggen op de financiële middelen van de collectiviteit van de gemeenten en indien wettelijk verplichte uitgaven niet of te laag in de gemeentelijke begroting worden geraamd. Dit uitgangspunt is uitgewerkt in de voorstellen van het kabinet voor een nieuwe regeling van het financiële toezicht in de gemeentewet (zie hoofdstuk 2, D17).

Daar waar specifieke uitkeringen aan lagere overheden worden toegestaan in overeenstemming met de bepalingen neergelegd in het ontwerp tot wijziging van de gemeentewet en van de Provinciewet (Tweede-Kamerstuk 17 737) is het in beginsel niet aanvaardbaar om aan het enkele feit dat een dergelijke uitkering bestaat een vorm van aanvullend toezicht te koppelen. Aanvullend toezicht kan wel gerechtvaardigd zijn indien gemeenten of provincies door hun beslissingen de uitgaven van het rijk of derden kunnen beïnvloeden.

e. Rechts- en belangenbescherming ten behoeve van individuele belanghebbenden dient primair plaats te vinden door wettelijke normstelling waaraan ook de gemeentelijke besluitvorming moet voldoen. Aanvullend toezicht op grond van dit motief is, waar het gaat om gemeentelijke of provinciale regelgeving of planning, in het algemeen dan ook niet gerechtvaardigd. Volstaan kan worden met het algemene repressieve toezicht, eventueel in combinatie met een mededelingsplicht of verplicht overleg of advisering. Gaat het om gemeentelijke besluiten met het karakter van beschikkingen dan biedt de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen in het algemeen voldoende mogelijkheden van rechts- en belangenbescherming.

3.3. Vorm van toezicht

Zoals hierboven is gesteld komt het aanvullend toezicht (dat wil zeggen aanvullend op het algemene repressief toezicht) met name voor in de vorm van preventief en positief toezicht. Het bezwaar van preventief toezicht is vooral dat het niet-selectieve karakter ervan als het ware uitnodigt tot vergaande en verborgen bemoeienis met het gemeentelijk en provinciaal beleid. Een tussenvorm die minder nadelen heeft dan preventief toezicht is koppeling van repressief toezicht (het algemeen vernietigingsrecht achteraf) aan een mededelingsplicht. Niettemin kan in bepaalde gevallen de toepassing van preventief toezicht onvermijdbaar zijn.

Positief toezicht, zoals aanwijzing etc., heeft wèl een selectief karakter en kan – mede om die reden – aanvaardbaar zijn in gevallen waarin de gemeente of provincie zelf niet wil overgaan tot het nemen van die besluiten die uit het oogpunt van nationaal of provinciaal belang noodzakelijk worden geacht.

Ten aanzien van het orgaan dat met het toezichthouden wordt belast moet als hoofdregel gelden dat dit het naasthogere orgaan is. Ten opzichte van de gemeenten zal dus veel rijkstoezicht naar de provincie moeten overgaan.

3.4. Verzachting van het toezicht

Om de sterkte van een afzonderlijke toezichtsbepaling te bepalen zal het aanwezig zijn van versterkende of verzwakkende hulpstructuren (zoals informatiestromen, planvoorschriften, gedeconcentreerde rijksdiensten) in de beschouwing worden betrokken. Door sanering op deze punten kan het toezicht in zijn feitelijke werking worden beperkt.

Tot slot van deze paragraaf wijzen wij nog op de mogelijkheden voor de lagere overheid om de effecten van de uitoefening van toezicht te verzachten. Wij denken daarbij onder meer aan de volgende mogelijkheden:

- beroep bij de Kroon tegen beslissingen van de provincie in het kader van haar toezichthoudende functie op de gemeente;
- verplicht overleg voordat wordt overgegaan tot de onthouding van goedkeuring;
- fatale termijnstelling;
- verplichting voor het toezichthoudend orgaan om mededeling te doen aan het vertegenwoordigend orgaan van hetzelfde bestuursniveau;
- het opnemen van clausuleringen en toetsingsnormen in de wet.

4. PLANVOORSCHRIFTEN

4.1. Inleiding

In toenemende mate worden de lagere overheden de laatste jaren geconfronteerd met planning als bestuursinstrument. In het kader van de ontwikkeling van een visie op bestuursinstrumenten dient daarom aandacht te worden besteed aan dit onderwerp.

Voorop staat dat planning in het bestuur een zeer nuttig, zelfs onmisbaar instrument wordt geacht. De vraag is echter wat door het rijk moet worden voorgeschreven aan lagere overheden. Uitgangspunten bij een benadering vanuit een bestuurlijk oogpunt zijn het bevorderen van «krachtig, geïntegreerd lokaal/provinciaal bestuur» en daarmee samenhangend het bestrijden van «verkokerd dirigisme». Met betrekking tot de aard van de planvoorschriften betekent dit dat de voorkeur uitgaat naar algemene planning boven sectorplanning. In het vervolg van deze paragraaf zal onder planning worden verstaan het systematisch voorbereiden van beleidsvoering. Een plan is dan een document waarin een reeks samenhangende beleidsvoornemens of activiteiten in een bepaald tijdsperspectief zijn geplaatst.

4.2. Planning als bestuursinstrument

Het rijk vraagt steeds meer op deelgebieden plannen van lagere overheden. Het kabinet gaat ervan uit dat de vele planvoorschriften een belangrijke invloed hebben op het functioneren van de lagere overheden. Door de veelheid werken deze voorschriften niet alleen direct op de lagere overheden in, maar ook indirect via wederzijdse beïnvloeding. Deze beïnvloeding doet zich onder meer op de volgende manieren voelen:

1. Via het planvoorschrift-sec. Hiermee worden bepaalde besluitvormingsregels (bij voorbeeld inspraak) aan de lagere overheden opgelegd en ook inhoudelijk wordt door het planvoorschrift voor een bepaald omschreven gebied bijzondere aandacht gevraagd. Het geven van een planningsopdracht aan lagere publiekrechtelijke lichamen (l.p.l.) lijkt vaak een dure vorm van belangenbehartiging voor het betreffende beleidsterrein te zijn die bovendien niet bijzonder effectief is als elke sector deze methode toepast.

2. Via het plan als bron van informatie voor de hogere overheden of als object van complementair overleg tussen bestuurslagen. Vooral waar het gaat om beleidsinformatie voor het beleid van hogere overheden kan de afhankelijke positie van de l.p.l. leiden tot ongewenst ingrijpen. (Vergelijk de autonomie van gemeenten met de privacy van burgers ten aanzien van persoonlijke gegevens).

3. Via het plan als basis voor toezicht van hogerhand (bij voorbeeld goedkeuring), of als hulpmiddel voor het toedelen van financiële uitkeringen.

4. Via het plan, opgesteld door lagere overheden ten behoeve van de materiële beslissingen door het rijk. De planbevoegdheid is in dit geval vaak een begin van decentralisatie waarbij bezien moet worden of niet meer materiële beslissingsbevoegdheid aan lagere overheden kan worden overgedragen.

Uit de voorgaande (korte) analyse van beïnvloedingsmogelijkheden blijkt dat sectorale planvoorschriften een krachtig geïntegreerd bestuur in de weg kunnen staan. Het kabinet kiest daarom voor de volgende aanpak. Aan de hand van een motievenanalyse kan men komen tot een driedeling in planvoorschriften:

- a. planvoorschriften die geheel gemist kunnen worden;
- b. planvoorschriften die in algemene planningskaders kunnen worden opgenomen. In dit verband zal een algemeen planningsinstrumentarium worden vastgelegd in de gemeente- en Provinciewet (meerjarenramingen met toelichting);
- c. planvoorschriften die in versoberde vorm kunnen blijven bestaan.

In het vervolg van deze paragraaf zal een eerste aanzet worden gegeven voor een motievenanalyse welke kan dienen als toetsingskader voor de doorlichting van planvoorschriften.

4.3. Motieven voor het toepassen van planvoorschriften

Voor het voorschrijven van bijzondere vormen van planning op lokaal en provinciaal niveau worden veelal de volgende overwegingen gehanteerd:

- a. systematische voorbereiding van de besluitvorming;
- b. wenselijkheid van specifieke belangenarticulatie en inspraakmogelijkheid;
- c. derdenwerking en rechtsbescherming;
- d. informatiebron;
- e. afstemming en coördinatie.

Ad a. Systematische voorbereiding van de besluitvorming

Bevordering van het systematisch doen verlopen van de besluitvorming kan in het algemeen een goed motief zijn, maar het risico bestaat dat een veelheid van sectorale planvoorschriften de systematische afweging en sturing van beleid juist bemoeilijkt in plaats van bevordert. Aangevoerd dient derhalve te worden dat de algemene planningspraktijk gecentreerd rondom algemene en financiële beleidsplanning en bestaande ruimtelijke planningskaders niet aan de eisen voldoet.

Ad b. Specifieke belangenarticulatie en inspraakmogelijkheid

De overweging dat de lagere overheden bij hun besluitvorming bepaalde belangen niet over het hoofd mogen zien en hiertoe bepaalde besluitvormingsvoorschriften in acht moeten nemen, zoals verplicht onderzoek, verplichte raadpleging van deskundigen of belangengroepen dient vanwege het kostenaspect en de zware druk op de bestuurbaarheid die er van uitgaat, zeer terughoudend te worden gehanteerd. Ook hier geldt dat het effect van het aanbrengen van beleidsaccenten afneemt naarmate het aantal van dergelijke verplichtingen toeneemt totdat elk onderwerp waarmee gemeenten en provincies te maken hebben door bijzondere voorschriften wordt geregeerd. Bovendien is het niet noodzakelijk bepaalde besluitvormingsvereisten te koppelen aan een planvoorschrift. Ook zonder apart plan kan in de algemene planning of beleidsvoorbereiding wel een bepaalde stap worden ingebouwd. (Zie ook paragraaf 5 over inspraakvoorschriften hieronder).

Ad c. Derdenwerking, rechtsbescherming

Een motief voor het voorschrijven van plannen kan zijn dat door het expliciet maken van voornemens de betrokkenen daarmee rekening kunnen houden, waardoor hun belangen beter kunnen worden beschermd. Voorzover het echter in de bedoeling ligt plannen een bindende werking te geven is grotere terughoudendheid gewenst naarmate de in plannen neergelegde voornemens verder in het verschiep liggen. Voor lagere overheden die vooral in tijden van teruggang zich met moeite aan gewijzigde (financiële) omstandigheden kunnen aanpassen, zou geen binding van meer dan 1 jaar (begroting) gevegd mogen worden. Het type planvoorschrift dat hier voor ogen staat omvat niet de situaties, waarbij de uitvoering geschiedt door derden en waarbij de financiële consequenties door anderen dan de plannende overheid worden gedragen.

Ad d. Informatiebron

De overweging dat de hogere overheid dient te beschikken over bepaalde informatie om eigen beleid te kunnen voeren is niet voldoende om een apart planvoorschrift in te voeren. Voor informatie die dient voor toezicht en het toepassen van specifieke uitkeringen gelden uiteraard de voorwaarden die aan die instrumenten worden gesteld. Veel van deze bestuursinstrumenten vervallen onder invloed van het decentralisatiebeleid (overheveling specifieke uitkeringen naar algemene uitkeringen, beperking van toezicht) waarmee het motief voor het planvoorschrift vervalt.

Ook zal moeten worden bekeken of de nodige informatie zonder afzonderlijk planvoorschrift kan worden verkregen. Het overleggen van plannen biedt de centrale overheid doorgaans meer detailinformatie dan strikt nodig is. En ook hier weer gelden overwegingen in de sfeer van afweging van nut en offer, die de grote hoeveelheid gegevensverzameling en -bewerking met zich brengt.

Ad e. Afstemming en coördinatie

Indien de rijksoverheid aanleiding ziet ten behoeve van de beleidsafstemming tussen bestuurslagen en coördinatie binnen een bepaalde sector centrale sturing toe te passen kan een plan een mogelijkheid zijn om de voornemens van de betrokken lagere overheden expliciet op tafel te krijgen. Deze methode voor het totstandbrengen van afstemming zal moeten worden beperkt tot die onderwerpen waarbij niet met behulp van wettelijke normen en richtlijnen aan de lagere overheden kan worden overgelaten om het rijksbeleid in hun voornemens te verwerken, welke verwerking vervolgens via een vorm van (bij voorkeur repressief) toezicht kan worden getoetst. Wettelijke normen (in termen van de commissie-Geelhoed ordenende regelgeving) en toezicht hebben dus de voorkeur boven planvoorschriften met beoordeling. Vaak echter is het te voeren beleid (nog) niet in normen en criteria vast te leggen zodat een of andere vorm van planning (plus toetsing) onmisbaar is. Het kabinet is van mening dat elk argument voor het invoeren van een plan(voorschrift) afgewogen moet worden tegen de bezwaren die het opleggen ervan voor de lagere overheden inhoudt. Het onderwerp, waarop de planvoorschriften betrekking hebben, dient derhalve deze bemoeienis te rechtvaardigen en het moet niet mogelijk zijn de doelstellingen, die met het voorschrift bereikt moeten worden, op een andere wijze te realiseren.

4.4. Planvoorschriften die geheel gemist kunnen worden

Niet elk motief is in ieder geval voldoende argument om tot planning of planvoorschriften over te gaan. Voor- en nadelen van planning moeten tegen elkaar worden afgewogen (nadeel bij voorbeeld: hoge interne beleidslasten). Daarnaast is het mogelijk dat de lagere overheden zelf op bevredigende wijze de gewenste planning regelen. In een dergelijk geval is het onnodig voorschriften aan planning te verbinden.

4.5. Inpassing in algemene planningskaders

Planning is een hulpmiddel dat niet alleen in tijden van toenemende overheidsbestedingen wenselijk is om de keuze van prioriteiten expliciet te maken en verschillende belangen af te wegen. Ook en misschien wel bij uitstek, in tijden van economische teruggang is planning een goed hulpmiddel om te proberen de noodzakelijke maatregelen met de minst ongewenste gevolgen te realiseren en om keuzen goed voor te bereiden. De elementen van alle planvoorschriften kunnen in beginsel herleid worden tot de algemene meerjarenplannen voor door de gemeenten en provincies bekostigde c.q. ondernomen activiteiten (meerjarenbegroting + toelichting) of sociaal-culturele, economische of ruimtelijke ontwikkelings- of voorzieningenplannen van gemeenten of provincies. Deze algemene plannen zijn niet alleen van belang voor een overzichtelijk en efficiënte besluitvorming, maar ook en vooral voor democratische bepaling, controle, begrip en acceptatie ten aanzien van de geplande beleidsvoornemens. Niet zelden immers overvleugelt de planningstechnocratie de burger en zijn politieke vertegenwoordigers. Deze negatieve ontwikkeling dient naar het stellig oordeel van het kabinet te worden omgebogen.

Het kabinet wil dan ook proberen, voor zover dat mogelijk is, planvoorschriften (vaak voorwaarde bij specifieke uitkeringen) te laten aansluiten bij de te ontwikkelen praktijk op lokaal en provinciaal niveau.

De eerste categorie van plannen (de activiteitenplannen) zou het karakter van jaarlijks herziene voortschrijdende activiteitenprogramma's voor 4 jaar kunnen vertonen, terwijl ontwikkelings- of voorzieningenplannen eenmaal per 4 jaar (zittingsperiode gemeenteraad/provinciale staten) worden vastgesteld, vaak met een planningshorizon van ± 10 jaar (ruimtelijke ordening). Dit impliceert niet dat gemeenten en provincies integrale planning volledig kunnen realiseren (al komen ze er, vooral bij de financiële planning, dichterbij dan de rijksoverheid), maar wel dat zij naargelang hun eigen situatie lokale accenten kunnen aanbrengen.

Op dit moment zijn voor de herziening van de gemeentewet en van de Provinciewet voorstellen in voorbereiding voor financiële meerjarenramingen waarmee de lagere overheden zullen beschikken over een algemeen planningskader. Langs deze weg zal in belangrijke mate aangesloten worden bij de planningsbehoeften.

4.6. Versobering van sectorplanvoorschriften

Indien planvoorschriften in een aantal concrete situaties nog nodig blijken voor verticale beleidsafstemming is het streven van het kabinet erop gericht zoveel mogelijk aan te haken bij brede planningskaders. De meest wenselijke situatie zou zijn het voorschrijven te beperken tot de planning zelf en wellicht ook het verstrekken van informatie over bepaalde toekomstige activiteiten van lagere publiekrechtelijke lichamen. De wijze waarop deze planning in de eigen planningskaders wordt ingebouwd zou echter aan de plannende overheid zelf moeten worden overgelaten. In ieder geval ware te letten op het volgende:

- a. de reikwijdte van de plannen in verband met de verkokering van het beleid;
- b. de gedetailleerdheid van de voorschriften in verband met de kosten-baten verhouding en de betutteling;
- c. de realiseerbaarheid financieel en organisatorisch gezien;
- d. de mogelijkheid van afstemming in de procedure bij het voorbereiden en de werking van plannen in verband met de harmonisatie van procedures en beleid bij de lagere overheden;
- e. de mate van beïnvloeding en toezicht die aan de planprocedure is verbonden.

Ad a. *Reikwijdte*

Indien enigszins mogelijk dient te worden gezocht naar aansluiting aan verwante planfiguren in plaats van het inrichten van afzonderlijke voor-

schriften op deelterreinen. Dat vergroot de mogelijkheid van lagere overheden om binnen een breed veld een eigen vrije afweging tot stand te brengen.

Ad b. Gedetailleerdheid inhoudelijke en onderzoeksvoorschriften

Het komt voor dat in gemeenten aan planning van beleid meer wordt uitgegeven dan aan de inhoud ervan. Dat kan de bedoeling niet zijn. Hoewel ook de beperking van het aantal planfiguren daaraan zal bijdragen, zal vermindering van het aantal voorgeschreven bewerkingen en te leveren gegevens van veel belang zijn voor een redelijke kosten-baten verhouding. De rijksoverheid zal duidelijk moeten maken wat het motief is voor het planvoorschrift en de daarmee samenhangende planvereisten. Steeds past hierbij in de decentralisatieredenering het besef dat de centrale overheid zich tot de hoofdlijnen dient te beperken.

Zowel voor onderzoeksvoorschriften als voor inhoudelijke voorschriften geldt dat bij de helft van de geïnventariseerde plannen een uitgebreide regelgeving bestaat, terwijl dit bij het resterende gedeelte in verschillende mate voorkomt. Gewenst is:

- sanering van inhoudelijke en onderzoeksvoorschriften.
- beperking van het noodzakelijke onderzoek door samenvoeging van plannen of door afstemming van termijnen, waardoor eenmalige onderzoeksresultaten voor meerdere plannen tegelijk gebruikt kunnen worden.

Ad c. Realiseerbaarheid financieel en organisatorisch gezien

Bij de toetsing van planvoorschriften verdienen ook de organisatorische en financiële consequenties de aandacht. Niet zelden wordt verondersteld dat grote en kleine gemeenten op korte termijn een deskundig planningsapparaat uit de grond hebben gestampt, de benodigde voorlichting hebben geregeld, hoorzittingen georganiseerd en voor dit alles ook de middelen hebben vrijgemaakt. (De wijze waarop de gemeenten van financiële compensatie worden voorzien vormt een punt van afzonderlijke aandacht en vaak ook van zorg). Ook worden soms een (inspraak)-procedure en een herzieningscyclus geregeld die in het licht van de inleverdatum niet of slechts zeer moeizaam zijn te realiseren of die soms andere (begrotings)-procedures doorkruisen.

Ten aanzien van betrokkenheid van de burgers bij een planprocedure bestaat een grote verscheidenheid in de voorschriften. Voor bepaalde plannen is bij voorbeeld alleen een bezwaarschriften-procedure vereist, terwijl voor andere plannen uitgebreide inspraakvoorschriften bestaan (plannen met betrekking tot specifiek welzijn). Een en ander heeft tot gevolg dat plannen niet op tijd gereed kunnen zijn en veel kosten. Gewenst is: zo min mogelijk voorschriften over de betrokkenheid van burgers. De algemene bepaling in de gemeentewet om een verordening te maken op dit gebied is doorgaans toereikend.

Ad d. Harmonisatie

Het voorgaande loopt over in een volgend toetsingscriterium voor planvoorschriften, te weten procedurele harmonisatie. Bij een aantal plannen lopen de termijnen en frequentie van planvaststelling sterk uiteen, hoewel de plannen elkaar inhoudelijk duidelijk raken (provinciaal plan sociaal-cultureel werk (tijdelijk): termijn van 4 jaar; provinciaal plan maatschappelijke dienstverlening (tijdelijke verstrekkingenwet maatschappelijke dienstverlening): max. termijn van 5 jaar; gemeentelijk verkeerscirculatieplan: termijn van min. 5 jaar, max. 8 jaar; ruimtelijke plannen: termijnen van 10 jaar). Gewenst is:

- een afstemming van plantermijnen en frequentie van vaststelling van plannen op elkaar;
- een afstemming op de zittingstermijnen van de betreffende besturen.

Voor de meeste plannen geldt dat tijdens de planvorming een groot aantal verschillende overheidsinstanties moet worden betrokken door middel van bij voorbeeld advisering, mededeling, horen, overleg e.d. (Bij voorbeeld provinciaal wegen- en waterlopenplan: 12 formeel betrokken instanties; provinciaal plan ziekenhuisvoorzieningen: 9 instanties; gemeentelijk verkeerscirculatieplan: 7 instanties; gemeentelijk plan voorzieningen gezondheidszorg: 8 instanties). Hierbij bestaat geen eenduidigheid, noch per sector, noch per facet, noch per plansoort. Bovendien loopt de functie van de verschillende betrokken instanties per plan sterk uiteen.

In veel gevallen gaat het om gedeconcentreerde rijksdiensten. Gewenst is – gezien kosten- en tijdsaspect en ongewenste mate van toezicht – een vermindering van het aantal betrokkenen. Daarnaast moet gekomen worden tot harmonisatie van de kring van betrokkenen bij de verschillende plannen. Hierbij kan ook gedacht worden aan één adviesorgaan waarin verschillende betrokkenen zijn vertegenwoordigd.

Bepaalde plannen zijn overladen met toezicht. Veelal in combinatie met een goedkeuringsvereiste komen vele andere formele toezichtsinstrumenten in de planvoorschriften voor.

Bepaalde sectoren zijn voor wat betreft hun plannen in het bijzonder «toezicht-gevoelig». Dit geldt met name voor de waterhuishouding, de gezondheidszorg en het onderwijs. Ook de ruimtelijke planning springt er op dit punt uit (bestemmingsplan: 16 formele toezichtsbepalingen; Streekplan: 5 formele toezichtsbepalingen, hetgeen voor een beleidsindicatief plan erg veel is). Gewenst is: sanering van alle formele toezichtsbepalingen, tenzij de noodzaak van het voortbestaan wordt aangetoond.

4.7. Slot

In hoofdstuk 2 van het Decentralisatieplan wordt gewag gemaakt van vereenvoudigingen die reeds zijn vastgelegd. Voorts heeft de Commissie vermindering en vereenvoudiging van de overheidsregelingen (commissie-Geelhoed) bij het doorlichten van de wetgeving onder meer de planprocedures onder handen, waarbij ongeveer het bovenstaande toetsingskader wordt gebruikt. Vanuit de optiek van de beperking van bureaucratie-kosten wordt in het kader van de derde ronde heroverweging gezocht naar saneringsmogelijkheden van planprocedures. Tegelijkertijd heeft de minister van Binnenlandse Zaken een experiment bij een aantal gemeenten gestart om in de praktijk te bezien wat de mogelijkheden zijn om sectorale planvoorschriften in te passen in een algemeen planningskader (in casu de meerjarenraming). Hierbij wordt gestreefd naar afstemming met het experiment Proefgemeenten van de Stuurgroep ontwikkelingsprojecten, met de experimenten met betrekking tot decentralisatie volkshuisvesting en met de experimenten tot invoering van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften.

5. INSpraakBEPALINGEN

In verschillende wetten en wetsontwerpen wordt enigerlei vorm van inspraak geregeld. Te denken valt aan regelingen op terreinen als de ruimtelijke ordening, milieu, specifiek welzijn, onderwijs en verkeer en vervoer. De veelheid en verscheidenheid van de regelingen maken het gevaar niet denkbeeldig dat de betrokken burger, maar ook de betrokken lokale – en in voorkomend geval provinciale – besturen het spoor bijster raken in de veelheid van inspraakregelingen. Aan het terugdringen van het aantal specifieke inspraakregelingen geven wij dan ook hoge prioriteit. Dit betekent niet dat wij inspraak niet als iets positiefs beschouwen. Integendeel, wij menen dat inspraak in de huidige bestuurspraktijk niet valt weg te denken als middel om de burgers en instellingen voldoende invloed te geven op het beleid en derhalve tot versterking van het democratisch

functioneren van het bestuur. Daarnaast kan inspraak een belangrijk middel zijn tot verhoging van de kwaliteit van het bestuur. Wij menen echter dat in het belang van een goed functioneren van het lokaal bestuur en in het belang van de inspraak zelf, gestreefd moet worden naar terugdringing van het aantal specifieke inspraakregelingen ten gunste van een algemene gemeentelijke inspraakregeling die is afgestemd op de lokale situatie. Wij willen in verband hiermee in de te herziene gemeentewet de raad opdragen een algemene inspraakregeling voor de gemeente te treffen, mits hierdoor een groot aantal inspraakregelingen in bijzondere wetten vervalt. Daarbij worden tevens enkele minimum-voorschriften met betrekking tot de inhoud van de lokale regeling gegeven. Zo zal in ieder geval moeten worden geregeld:

- a. de wijze waarop de beleidsvoornemens waarop inspraak zal worden verleend worden bekend gemaakt;
- b. de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente werkzame instellingen en organisaties in staat worden gesteld hun mening omtrent de onder a genoemde beleidsvoornemens kenbaar te maken;
- c. de rapportering over de onder b bedoelde inspraak en over de uitkomsten daarvan;
- d. de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente werkzame instellingen en organisaties in de gelegenheid worden gesteld hun beklag te doen over de uitvoering van de verordening.

Het gaat hier om voorschriften die als een grootste gemene deler zijn te beschouwen van de bestaande bijzondere inspraakregimes. Overigens gaat het om minimum-voorschriften. De gemeente kan verder gaan. Zo zal het bij voorbeeld mogelijk zijn en voor de hand liggen om in bepaalde gevallen ook voor belanghebbenden die geen ingezetenen zijn of voor in de gemeente werkzame instellingen of organisaties inspraak te regelen. Bovendien kan voor bepaalde situaties ook overleg met bepaalde instellingen e.d. worden geregeld. Te denken valt bij voorbeeld aan instellingen en organisaties die belangrijke maatschappelijke taken die uitgaan van particulier initiatief vervullen. Aan de gemeente wordt echter overgelaten de wettelijke minimum-voorschriften aan de hand van de lokale omstandigheden zelf aan te vullen en in te vullen. Wij achten dit zoals gezegd in het belang van het gemeentelijk functioneren en in het belang van de inspraak zelf. Het is de bedoeling dat bij de indiening van het wetsontwerp tot herziening van de gemeentewet en het daarin vervatte algemene inspraakartikel, als bovenbeschreven, door het kabinet concrete voorstellen worden gedaan tot sanering van een aantal specifieke inspraakregelingen. Uiteraard geldt een en ander ook voor de provincies. Bezien zal worden of bij de aanpassing van de Provinciewet aan de ontwerp-herziening van de gemeentewet een soortgelijke regeling moet worden opgenomen.

6. INFORMATIEVOORZIENING

De bestuurslagen hebben voor een juiste uitoefening van hun taak een zekere hoeveelheid informatie van elkaar en over elkaar nodig. Hierbij maken zij veelal gebruik van basisgegevens die op een ander niveau worden verzameld. De informatie wordt gebruikt voor allerlei doeleinden: beleidsontwikkeling, planvorming, toezicht, statistiek en dergelijke. De informatieverstrekking tussen de bestuurslagen is met de groei van de overheidstaken de afgelopen decennia sterk in omvang toegenomen. Jaarlijks worden door rijk, provincies en gemeenten vele honderden miljoenen gulden besteed aan het verzamelen, bewerken en verstrekken van informatie. Het gebruik van geautomatiseerde informatieverwerkende systemen leidt hierbij overigens niet vanzelfsprekend tot een doelmatige, doeltreffende, democratische en goed controleerbare structuur van de openbare informatievoorziening. Diverse problemen zijn te constateren.

Er bestaan, zoals uit studies van onder meer de Bestuurlijke Overlegcommissie voor Overheidsautomatisering (BOCO) is gebleken, talloze informa-

tiestromen. Deze zijn veelal niet op elkaar afgestemd, zowel wat betreft het moment van oplevering als wat betreft de inhoud. Het minimaliseren van de onderlinge verschillen zou de doelmatigheid van de openbare informatievoorziening ten zeerste bevorderen. Daar staat tegenover dat de regionale en centrale overheden ongebreideld kunnen beschikken over goed vergelijkbare en gemakkelijk toegankelijke detailinformatie en in de verleiding zouden kunnen komen zich onnodig met het lokale bestuur te bemoeien. Informatie is macht. Lagere overheden zijn ontevreden over de vaak ongecoördineerde, gedetailleerde informatie die door allerlei rijksinstanties bij hen wordt opgevraagd. Daarbij krijgen zij zelf vaak niet of niet op tijd de beschikking over voor hen belangrijke informatie van rijkszijde, zoals de te verwachten rijksuitkeringen.

Een ander probleem wordt gevormd door de inspanning die lagere overheden moeten leveren voor het vergaren en doorleveren van informatie. De daarmee gepaard gaande lasten worden niet altijd door de informatievragers vergoed. De reeds genoemde wildgroei in informatiestromen leidt tot grote ondoelmatigheid, geldverspilling en dubbel werk. Informatiesystemen moeten zodanig zijn ingericht dat informatie wordt verzameld en beheerd zo dicht mogelijk bij de bron en dat «ingedikte» informatie hieruit vervolgens wordt doorspeeld. Het gevolg geven aan de hierop betrekking hebbende aanbevelingen uit de Beleidsnota «Organisatie en Informatievoorziening – instrumenten van bestuur» van een vorig kabinet zal naar verwachting in deze kabinetsperiode kunnen leiden tot een aantal concrete decentralisatievoorstellen ten aanzien van informatietaken. Te denken valt aan vastgoedinformatie, informatie met betrekking tot maatschappelijke objecten. Bij een analyse van de verantwoordelijkhedenverdeling zal steeds tot uiting komen in hoeverre allerlei informatie eigenlijk nodig is voor een gedecentraliseerd rijksbeleid. Tevens zal via de toepassing van de in hoofdstuk 4 beschreven wettelijke bepalingen inzake systematische informatie-verstrekking (artikel V) en de coördinerende rol die daarbij aan de minister van Binnenlandse Zaken wordt toegekend, een betere onderlinge afstemming van informatiestromen moeten worden bereikt.

7. GEDECONCENTREERDE DIENSTEN

7.1. Algemeen

Het aantal gedeconcentreerde diensten is in de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. Hoewel het hier primair om een organisatorische constructie gaat is toch in veel gevallen het al of niet toepassen van deze constructie voor de wijze waarop de relaties tussen rijk en lagere overheden worden opgebouwd niet onverschillig. Een aantal gedeconcentreerde rijksdiensten heeft als zodanig weinig met lagere overheden te maken (zoals de belastingdienst), maar vele zijn door het uitoefenen van toezicht of het geven van advies intensief met lagere overheden in contact. Aangezien deze rijksdiensten zich bewegen op het intermediaire vlak tussen rijk en gemeenten ligt het voor de hand te bezien of in plaats daarvan de provincie niet kan worden ingeschakeld waardoor een vorm van taakoverdracht zou kunnen plaatsvinden. Soms (niet altijd) staat bij de rijksoverheid ook werkelijk de keuzemogelijkheid om vanuit Den Haag contacten met de regio te onderhouden of hiervoor rijkskantoren in den lande in te richten dan wel een opdracht aan de provincies te geven. Voorbeelden van het laatste zijn: de ruimtelijke ordening, waarbij aan de provincies is opgedragen planologische rijksbelangen door te laten werken in de plannen van de lagere overheden, de stadsvernieuwing waarbij de provincies een verdeel-taak hebben gekregen, bejaardenoorden waarvan de inspectie aan de provincies is opgedragen.

7.2. Beoordeling van de gedeconcentreerde rijksdiensten

Aan deze gedeconcentreerde organisatievormen zijn voor- en nadelen verbonden wat betreft hun relatie met lagere overheden ten opzichte van inschakeling van met name provincies voor vergelijkbare functies.

7.2.1. Voordelen van een gedeconcentreerde organisatie

- waar nodig kan in bepaalde gevallen de greep vanuit rijksverantwoordelijkheidsoverwegingen op subnationaal niveau worden versterkt;
- uniforme toepassing van rijksbeleid in de regio;
- de lagere overheden hebben gemakkelijk entree tot de centrale overheid;
- een grotere deskundigheid van het overheidsapparaat op subnationaal niveau aangezien de centrale overheid over meer deskundigheid beschikt en de gedeconcentreerde dienst kan terugvallen op het centrale apparaat;
- mogelijkheden voor personeel binnen de eigen dienst op verschillende plaatsen ervaring op te doen en een loopbaan uit te stippelen;
- economischer gebruik van schaarse middelen; uitwisselbaarheid van middelen tussen verschillende vestigingen;
- informatie uit de eerste hand voor de rijksoverheid over situaties ter plaatse;
- terugkoppeling van effecten van rijksbeleid door een directe lijn met het beslissingscentrum.

Deconcentratie kan als vorm van functioneel bestuur gezien worden die voorziet in een behoefte aan gespecialiseerde taakbehartiging. Het rijksbestuur is ter plaatse aanwezig en kan daardoor beter geïnformeerd zijn over de toestand in verschillende delen van het land.

7.2.2. Nadelen van een gedeconcentreerde organisatie

- De hierboven genoemde voordelen kunnen soms in hun tegendeel verkeren als men ze beziet vanuit het standpunt van de lagere overheden.
- minder doelmatige democratische controle op het gedeconcentreerde apparaat;
 - kans op onnodige bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken bij lagere overheden;
 - onnodig gedetailleerde en ondoelmatige informatievoorziening;
 - kostbare vorm van informatievoorziening omdat het rijk deze zelf ter hand neemt, in plaats van de verstrekking van informatie op te dragen aan lagere overheden die vaak ook aan hetzelfde werken (dubbel werk);
 - ondoorzichtigheid voor betrokkenen wegens vele loketten en adressen;
 - relatieve onbekendheid met plaatselijke omstandigheden en vooral behoefte ten opzichte van het eigen lokale en provinciale bestuur omdat de beleidsvoorkeuren bij uitstek in die besturen naar voren worden gebracht;
 - kans op paternalistische houding ten opzichte van lagere overheden, mogelijkheden voor «undue influence»;
 - risico van vertraging en formalisme; de gedeconcentreerde diensten kunnen niet voldoende mandaat hebben om rechtstreeks zaken te doen;
 - onvoldoende kostenbeheersing.

Wanneer er een hiërarchie van het gedeconcentreerde apparaat naast regionale en plaatselijke bestuursorganen bestaat, komen competentiegeschillen en excessief toezicht in de praktijk voor. Bovendien wordt de geringe controleerbaarheid als bezwaar ervaren, welke vaak het gevolg is van de technisch gespecialiseerde taakstelling van gedeconcentreerde rijksdiensten en die samenhangt met de in geografische en organisatorische zin grote afstand ten opzichte van de verantwoordelijke politici. De uiteenlopende rayons van deze diensten zijn onderling onvoldoende op elkaar afgestemd. Vrijwel ieder departement heeft zijn eigen gedeconcentreerde organisatie, geleed naar verschillende niveaus met in grootte afnemende rayons. Vooral als de rayons ongelijk zijn bemoeilijkt dit de coördinatie in het veld.

7.3. Decentralisatie van gedeconcentreerde rijksdiensten

Activiteiten van de gedeconcentreerde diensten spelen zich af tussen gemeente en rijk op het intermediaire niveau. Te veel valt nu nog de nadruk van deze diensten op behartiging van bepaalde onderdelen. Dit gaat ten koste van integraal bestuur.

Evaluatie van de gedeconcentreerde rijksdiensten is gewenst, waarbij naast aspecten als de gebiedsindeling ook de vraag aan de orde moet komen in hoeverre hun taken kunnen vervallen of worden overgeheveld naar de provincies en in sommige gevallen naar de gemeenten. De regering acht deze evaluatie, behalve uit bestuurlijk oogpunt, ook noodzakelijk in verband met de aanzienlijke personele en bestuurskosten die het huidige conglomeraat van gedeconcentreerde rijksdiensten met zich meebrengt. De provinciale taak om integrerend, coördinerend en intermediair beleid te voeren verdraagt zich niet altijd even goed met het vervullen van uitvoerende taken door rijksorganen in het provinciaal bestuursgebied. Een en ander pleit voor decentralisatie van sommige taken van gedeconcentreerde diensten. Decentralisatie biedt tevens het voordeel, dat de invloed van provinciale vertegenwoordigende organen op een breder terrein werking kan hebben dan thans het geval is. Nu geldt in formele zin dat bij een duurzaam conflict tussen een lagere overheid en een gedeconcentreerde dienst dit alleen opgelost kan worden via de lange weg van de ministeriële verantwoordingsplicht. Dit betekent dat het parlement uiteindelijk invloed op het doen en laten van de rijksambtenaar in de provincie kan uitoefenen.

De gemeenten beschouwen de gedeconcentreerde diensten als een verlengstuk van het rijksbeleid voor het beïnvloeden van het beleid van de lagere overheden en niet als goede kanalen voor de lokale overheden om het beleid van het rijk mede te beïnvloeden. De aanwezigheid van gedeconcentreerde diensten draagt niet bij tot een optimale samenwerking met de provincie. Daarom zou voor de gemeenten decentralisatie van bepaalde taken van gedeconcentreerde rijksdiensten naar de provincie de verticale coördinatie kunnen verbeteren. Het kabinet gaat er daarbij vanuit, dat hier niet zozeer sprake is van loketverschuiving als wel van het systematisch verleggen van bestuurlijke verantwoordelijkheden naar de plaats en de regio waar het beleid in concreto gestalte moet krijgen. Dit is primair een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie en gemeentebesturen.

Vaak zal de vraag of een gedeconcentreerde dienst zich leent voor decentralisatie naar de provincie neerkomen op het voeren van dezelfde discussie als die bij de analyse van rijkstaken gevoerd wordt. Dit geldt vooral bij uitvoerende diensten. Soms kan echter decentralisatie van een gedeconcentreerde dienst overheveling van een bepaald taakaspect betekenen, waar men beginnend bij de hoofdtak niet op was gekomen, maar die toch een vrij grote bijdrage kan leveren in het democratischer, doelmatiger en doorzichtiger maken van ons bestuursstelsel. Ten slotte zijn er op subnationaal niveau volwaardige bestuurslagen aanwezig die evengoed, en in bepaalde opzichten beter een bestuursopdracht zouden kunnen krijgen als een aparte eigen dienst. Met name de provincie is bij uitstek geschikt om als *trait d'union* tussen rijk, gemeente en samenleving te fungeren. In het algemeen zullen voor overheveling naar de provincie diensten of onderdelen van diensten in aanmerking komen die hun bestaansrecht ontleen aan het uitoefenen van een intermediaire functie tussen gemeenten en rijk (zoals het uitoefenen van toezicht, het beoordelen van een specifieke uitkering of een plan, het geven van advies en informatie en het plegen van overleg). Het kabinet heeft bij uitstek de provincie een dergelijke rol in deze toebedacht. Daarnaast kan de gedeconcentreerde organisatie aanpassing behoeven aan uit anderen hoofde tot stand gekomen sanering van toezicht- en adviestaken, maar ook aan herverkaveling van voorbereidende en uitvoerende taken. In dit laatste geval is bij voorbeeld te denken aan een taakverdeling tussen de overheden zoals bij de Wet Uitkeringen Wegen. Voor deze decentralisatie naar de provincies, gemeenten

of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt gepleit vanuit democratische overwegingen (meer controle-mogelijkheden) en in verband met het takenpakket. Hierbij moet nog aangetekend worden, dat de decentralisatie een bijdrage levert aan een doelmatiger en daardoor overzichtelijker dienstverlening voor burger en bestuur, hetgeen besparing oplevert in bureaucratie en coördinatie- en communicatiekosten.

7.4. Beleidsvoornemens ten aanzien van gedeconcentreerde diensten

De motivering dat naar aanleiding van de taakveranderingen in het Decentralisatieplan bepaalde onderdelen van gedeconcentreerde diensten niet te decentraliseren zijn ligt in beginsel bij de betrokken minister van het departement waaronder de gedeconcentreerde dienst ressorteert. Ook zal deze minister moeten motiveren waarom een gedeconcentreerde dienst voor de overige taken noodzakelijk is en niet kan worden volstaan met hetzij rijksbeleid vanuit Den Haag hetzij een bestuursopdracht aan de provincies. De overige bestaande gedeconcentreerde diensten die nog niet bij het Decentralisatieplan betrokken zijn zullen ook onderwerp van evaluatie zijn, waarbij hun taken en werkgebieden nader bekeken zullen worden. Gezien de in paragraaf 7.3 ingebrachte bezwaren tegen de gedeconcentreerde diensten bestaan de volgende beleidsvoornemens:

- tegengaan van de groei van gedeconcentreerde diensten;
- afstemmen van de diensten onderling in relatie tot de lagere overheden;
- overhevelen c.q. samenvoegen van onderdelen van diensten met de lagere publiekrechtelijke lichamen;
- opheffen van gedeconcentreerde diensten waar mogelijk.