

Vergaderjaar 1983–1984

18315

Samenhang grote operaties

Nr. 2

ADVIES

Aan de Minister-President, Minister van Algemene Zaken

Den Haag, 6 maart 1984

In het najaar 1983 bracht ik op uw verzoek advies uit over de samenhang tussen de grote operaties.

Naar aanleiding van de eerste behandeling van dat advies in de minister-raad van 2 december 1983 heeft u mij op 9 januari 1984 verzocht in overleg met de projectleiders van de grote operaties nadere afspraken te formuleren over de voorstellen in dat advies. Dit overleg heeft op 24 januari 1984 en op 8 februari 1984 plaatsgevonden. Het heeft tot gezamenlijke conclusies geleid. Deze conclusies zijn opgenomen in de gewijzigde paragraaf 6 van het bijgevoegd advies. Behoudens enkele verduidelijkingen in de paragrafen 1 en 2 zijn verder geen wijzigingen aangebracht. De gegevens waarop dit advies is gebaseerd blijven bijgewerkt tot september 1983.

Op korte termijn komen de projectleiders bijeen voor een inhoudelijke gedachtenwisseling. Op de agenda staan ook de departementale overzichten van de uitvoering van de grote operaties die mij onlangs toezond.

De regeringscommissaris,
H. D. Tjeenk Willink

INHOUD:

Inleiding 5

I. Samenhangend beleid 5

II. De grote operaties 7

III. Onderlinge afstemming: waarom nu? 7

IV. Uitvoering 10

V. Wat te doen? 11

VI. Voorstellen 12

Inleiding

In dit advies komt de vraag aan de orde of samenhang tussen de zogenaamde grote operaties (reorganisatie rijkdienst, decentralisatie, heroverweging, deregulering, privatisering en -2%-operatie) nodig is en hoe deze kan worden bereikt.

Het advies werd in het najaar op zijn verzoek aan de minister-president uitgebracht. Naar aanleiding van de behandeling in de ministerraad zijn met de projectleiders van de grote operaties afspraken gemaakt over de voorstellen in het advies. Die afspraken zijn opgenomen in een gewijzigde paragraaf 6. Daarmee wordt – overeenkomstig de aanbevelingen – bereikt dat de voorstellen niet alleen politiek wenselijk maar ook ambtelijk uitvoerbaar zijn. Te dikwijls wordt samenhang als toverwoord gebruikt. Samenhang krijgt dan alleen vorm in permanente ambtelijke structuren en procedures. Zonder politieke richtlijnen en politieke controle krijgen die structuren en procedures een zelfstandige betekenis en creëren zij hun eigen werkelijkheid. Op die vorm van samenhang zit niemand te wachten.

Het advies is als volgt opgebouwd: Allereerst wordt ingegaan op het begrip samenhang (paragraaf 1). Vervolgens wordt de keuze van de grote operaties toegelicht (paragraaf 2). In paragraaf 3 komt de vraag aan de orde waarom nu de klachten en twijfels toenemen en welke knelpunten door de departementen worden genoemd. Op de te verwachten problemen bij de uitvoering gaat paragraaf 4 in. Voorstellen voor onderlinge afstemming worden in paragraaf 5 en 6 ontwikkeld.

Behalve de wijzigingen in paragraaf 6 en enkele verduidelijkingen in de paragrafen 1 en 2 is het advies niet gewijzigd. De gegevens waarop het is gebaseerd blijven daarom bijgewerkt tot september 1983.

I. Samenhangend beleid

Weinig begrippen zijn in de afgelopen jaren zoveel gebruikt, misbruikt en misverstaan als het begrip samenhang. Samenhang is op zich zelf een begrip zonder beleidsinhoud. Wat met wat samenhangt is afhankelijk van het politieke oordeel dat men heeft en de positie waarin men zich bevindt. Dat oordeel behoort niet vanuit een ambtelijke positie te worden voorgeschreven. Bij samenhangend beleid moeten politieke visie en beleid voorop staan. Ministers en een parlement behoren het in dit land voor het zeggen te hebben.

De visie op de taak van de overheid

Bij de grote operaties, reorganisatie rijkdienst, decentralisatie, heroverweging, deregulering, privatisering en -2%-operatie, gaat het uiteindelijk om de visie op de taak van de overheid.

Er is een vrij algemeen gevoel, dat de taak van de overheid aan grenzen gebonden is. Daarvoor worden echter verschillende motieven aangevoerd: het motief, dat de overheid zich met te veel terreinen van het maatschappelijk leven bemoeit en de onafhankelijkheid van burgers, bedrijfsleven en lagere corporaties eerder vermindert dan vergroot; het motief, dat het sturend vermogen van de overheid tekort schiet, omdat zij teveel taken op zich heeft genomen; het motief van de inefficiency van het overheidsapparaat door bureaucrativering en het motief, dat er bezuinigd moet worden om het financieringstekort terug te dringen. Al naar gelang de situatie, worden deze motieven op heel verschillende manieren vermengd en onder de grote operaties geschoven.

In een pluriforme samenleving is één (officiële) visie op de taak van de overheid mogelijk, noch wenselijk. De opbouw van de Nederlandse verzorgingsvisie is niet vanuit één samenhangende visie gerealiseerd. Bij de ombouw van de verzorgingsstaat valt evenmin één samenhangende visie te verwachten. Daarop kunnen de grote operaties niet worden geënt.

De afzonderlijke politieke partijen zijn aan een systematische toetsing van hun programma en hun uitgangspunten aan de grenzen van de verzorgingsstaat nog nauwelijks toegekomen. Ook hun visie op de taak van de overheid zal stap voor stap moeten worden ontwikkeld. Door de regering zijn inmiddels beleidsbeslissingen genomen over voorbereiding en uitvoering van deelprojecten van het project reorganisatie, rijksdienst, heroverweging, deregulering, privatisering, decentralisatie en -2%-operatie. Deze beslissingen kunnen bijdragen tot het ontwikkelen van die visie en een daarop afgestemd handelen.

De drie sporen van het kabinetsbeleid

De grote operaties zijn (ook) ingezet om de beleidsdoelstellingen van de regering op financieel-economisch terrein te realiseren. Naar de mate waarin de operaties afzonderlijk en gezamenlijk bijdragen aan de realisering van die beleidsdoelstellingen is er sprake van samenhang.

Niet ieder kabinet wil hetzelfde beleid voeren. Dat leidt tot verschillen, ook tot verschillen in samenhang. In het financieel-economisch beleid van het kabinet-Lubbers staat het zogenaamde drie-sporen-beleid centraal: het terugdringen van het financieringstekort en de collectieve lastendruk, de versterking van de marktsector en de herverdeling van arbeid. In hoeverre het drie-sporenbeleid wordt gerealiseerd, is een vraag die alleen door ministerraad en parlement kan worden beantwoord.

Samenhangend beleid kan alleen worden gerealiseerd als organisatie en functioneren van ministers, ministerraad en parlement daarop zijn afgestemd en de ambtelijke organisatie flexibel genoeg is om op nieuwe samenhangen in te spelen. Dit geldt zowel bij het drie-sporenbeleid als bij de grote operaties.

Onderlinge afstemming

Evenals elk beleid komt ook een samenhangend beleid niet in één keer tot stand, maar stapsgewijze, van beslissing tot beslissing. De maatschappelijke werkelijkheid is te ingewikkeld om met één welgekozen politieke uitspraak een beleidslijn uit te kunnen zetten. Voor een samenhangend beleid is afstemming nodig van afzonderlijke beslissingen van ministers en ministerraad.

Onder afstemming wordt verstaan: onderlinge versterking en tegengaan van knelpunten en strijdigheden.

Deze afstemming kan onder de volgende voorwaarden worden bereikt:

1. Het moet duidelijk worden wat de ministerraad concreet wil bereiken. Daarvoor is nodig onderlinge afstemming bij de uitwerking van de ministerraadsbeslissingen.

2. De ministerraad moet weten of zijn beslissingen kunnen worden uitgevoerd, op welke termijn en tegen welke kosten. Daarvoor is nodig toetsing op ambtelijke uitvoerbaarheid van de uitgewerkte voorstellen tot reorganisatie rijksdienst, decentralisatie, deregulering, privatisering, heroverweging en -2%-operatie.

3. De departementen zijn verantwoordelijk voor de onderlinge afstemming bij de uitvoering van de beslissingen van de ministerraad. Daarvoor is per departement duidelijkheid nodig over de wijze waarop de operaties zullen worden uitgevoerd en het tempo waarin dat zal gebeuren.

4. Tegenstrijdige effecten en afwenteling bij de uitvoering van de ministerraadsbeslissingen moeten worden voorkomen. Daarvoor is nodig een voortgangscntrole op de uitvoering.

5. Het moet zeker zijn, dat geen departement zich onttrekt aan de grote operaties afzonderlijk en gezamenlijk. Daarvoor is nodig regelmatig informatie over de gang van zaken aan alle betrokkenen.

Aan het vervullen van deze voorwaarden moeten ambtenaren een bijdrage leveren.

II. De grote operaties

In dit advies is sprake van de grote operaties. Behalve het project reorganisatie rijksdienst worden daaronder begrepen deregulering, privatisering, decentralisatie, heroverweging en -2%-operatie. Waarom deze operaties? Wat is hun onderlinge relatie? Andere activiteiten kunnen ook als grote operaties worden bestempeld: het ISMO-project (Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik), de wijziging van het stelsel van sociale zekerheid, de departementale herindeling, (andere) deelprojecten van het project reorganisatie rijksdienst. De beperking wordt gerechtvaardigd door het feit, dat het gebrek aan afstemming tussen de eerstgenoemde operaties op dit moment het meeste klemt.

Het is vaak min of meer toevallig of een bepaald onderwerp in de ene of de andere operatie wordt meegenomen. De Brandweerwet is bij de deregulering terecht gekomen, maar had ook als onderdeel van het decentralisatieplan bekeken kunnen worden. Het rapport Verbetering Bedrijfsvoering Overheid, onderdeel van de derde heroverwegingsronde, had in het project reorganisatie rijksdienst niet misstaan. In het regeerakkoord wordt een duidelijke koppeling gelegd tussen de -2%-operatie en de personeelsreductie als gevolg van deregulering, decentralisatie en privatisering. *Wordt de -2%-operatie echter als bezuinigingsoperatie beschouwd, dan moeten deregulering, decentralisatie en privatisering juist buiten beschouwing blijven.* Ook bij de heroverweging is er een permanente spanning tussen de noodzaak van bezuiniging op korte termijn en het oorspronkelijke doel: de verbetering van de politieke prioriteitenafweging bij taken die de overheid uitvoert.

III. Onderlinge afstemming: waarom nu?

Ook de grote operaties, die al vóór het aantreden van dit kabinet van start gingen, kenden ieder hun eigen problemen. Dat gaf echter geen aanleiding tot veel klachten over gebrek aan afstemming. Nu is dat anders. De vraag is, hoe dat komt. Waarom nemen de klachten en de twijfels toe en waarom moet er nu serieus aandacht aan worden besteed?

Van vaag naar concreet; niet eenduidig

Geleidelijk komen de operaties uit het stadium van vage voornemens. Door het kabinet is een harde voorwaarde gesteld:

De personeelsformatie moet vier jaar lang terug met 2% per jaar. Naarmate plannen concreter worden, wordt ook duidelijker, welk motief in de operatie overheerst en welke taken in het geding zijn. Politieke discussie is daarbij onvermijdelijk. Bij iedere concretisering komt de overeenstemming over de noodzaak van ingrijpen meer onder druk te staan. Wanneer een taak door verschillende operaties geraakt wordt, dient zich de vraag aan, welke operatie prioriteit heeft. De onduidelijkheid was vooral aanvankelijk groot over de toerekening van de effecten van diverse operaties aan met name de -2%-operatie. Onduidelijkheid bestaat ook over de relatie tussen de -2%-operatie, diverse versoberingsmaatregelen en de heroverweging centrale diensten. Ook binnen de operaties bestaat soms onduidelijkheid. De commissie-Geelhoed zal bij voorbeeld in haar rapport criteria opnemen voor toetsing van bestaande wetgeving. Wat heeft dit voor gevolgen voor de reeds gedane voorstellen uit de overige dereguleringsprojecten?

In een aantal gevallen is de onduidelijkheid (althans ten dele) weggenomen door ministerraadsbesluiten (bij voorbeeld over de toerekening van effecten aan de -2%-operatie) of door informele afspraken op ambtelijk niveau (bij voorbeeld bij de dereguleringsprojecten). Onduidelijkheden bestaan nog over de relatie tussen de -2%-operatie en bezuinigingen op overheidstaken, die overwegend uit personeelskosten bestaan en over de

relatie tussen de -2%-operatie en de bevordering van deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting met zoveel mogelijk herbezetting. De grootste onduidelijkheid blijft echter de onzekerheid. Wat ligt er nog in het verschiet? Waarmee zou bij de uitwerking van de huidige operaties rekening gehouden moeten worden?

Interdepartementaal wordt departementaal

Interdepartementale operaties verlopen altijd moeizaam.

In hoofdstuk 4 van het Jaarbericht-1983 zijn de weerstanden beschreven, die interdepartementale operaties ontmoeten. Deze weerstanden zijn de voorspelbare gevolgen van de wijze, waarop besluiten in de rijksdienst worden voorbereid, genomen en uitgevoerd. Kort samengevat komt het erop neer, dat het doel van de operatie vaak op verschillende manieren kan worden ingevuld; dat er geen collectieve rugdekking vanuit de ministerraad is; dat de operaties daardoor verzelfstandigen en geïdentificeerd worden met de belangen van één departement; dat de operaties dan onderwerp worden van permanente onderhandelingen op verschillende fronten.

Onderhandelingen over interdepartementale operaties zijn onvermijdelijk. Voorkomen moet alleen worden, dat deze onderhandelingen aan de belangen van één minister of departement worden opgehangen. Ook moet duidelijk zijn, wanneer de onderhandelingen beginnen en eindigen. Dit geldt ook voor de grote operaties in dit advies. Zij vormen geen uitzondering op het geschetste beeld. Op voorstel van individuele ministers stemt de ministerraad in met operaties, die ieder op zich zelf gerechtvaardigd en uitvoerbaar zijn, maar door hun cumulatieve problemen oproepen in het ambtelijk apparaat. Met die problemen wordt de ministerraad pas achteraf geconfronteerd. Vervolgens wordt de invulling van de beslissingen van de ministerraad aan het direct betrokken departement overgelaten, of aan interdepartementale ambtelijke werkgroepen, die aan één minister rapporteren. Gevolg is, dat de heroverweging en de privatisering met de belangen van het ministerie van Financiën worden vereenzelvigd, het project reorganisatie rijksdienst en de decentralisatie met het ministerie van Binnenlandse Zaken en de deregulering met achtereenvolgens het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het ministerie van Justitie.

Elke operatie komt vanuit verschillende fronten onder vuur te liggen. Maatschappelijke groeperingen zien «hun overheidstaak» bedreigd, politieke partijen vinden «hun visie op de overheid» niet terug, ambtenaren vrezen, dat «hun afdeling» op de schopstoel wordt geplaatst. De uitkomst van de onderhandelingen op die fronten wordt (ook) bepaald door de machtsverhoudingen op die fronten. Dat draagt bij aan de afwenteling op zwakke beleidssectoren. Soms gaat persoonlijke bekendheid bij bewindslieden een rol spelen. In werkbezoeken worden zij geconfronteerd met de gevolgen van hun maatregelen. Dit kan ertoe leiden, dat ad hoc uitzonderingen worden gemaakt. Dit roep begrijpelijkerwijze wrevel op bij anderen.

Bezuinigen doet pijn

Het feit, dat de operaties gericht zijn op het terugdringen van de taken van de overheid en de vermindering van de overheidsorganisatie, die jaren op groei waren ingesteld, is uiteraard een belangrijke oorzaak van de weerstanden. Weerstanden tegen reorganisatie, saneringen en bezuinigingen bestaan niet alleen bij de rijksoverheid. Het afstoten van taken of het ontslaan van mensen is moeilijk, ook al is de noodzaak daartoe onontkoombaar. De klachten over gebrek aan afstemming hebben daarin een functie. Zij dienen als rugdekking voor diegenen, die met de uitvoering zijn belast tegenover de kritiek van diegenen, die de operatie feitelijk treft.

De weerstanden op verschillende fronten (ambtelijk, politiek, maatschappelijk) dwingen de departementen en de individuele ministers bijna tot een invulling, die rekenkundig is (ponds-pondsgewijze; niet opvullen van vacatures; invulling op termijn) of tot het afstoten van taken, waarvan het minste rumoer te verwachten is, of tot afwenteling.

Daarmee komen ook de financiële en personele voorwaarden, die toch al moeilijk tevoren met zekerheid door de ministerraad te stellen zijn, verder onder druk te staan. Bij onduidelijkheden over deze voorwaarden wordt door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën vaak traag gereageerd.

Medewerking zonder beloning

Geen veranderingsoperatie kan slagen zonder een minimale medewerking van hen, die de verandering moeten uitvoeren. Als over alle veranderingsoperaties de slagschaduw van de bezuiniging valt, wordt de medewerking moeilijker.

Zekerheid ontbreekt. Het financiële beleid moet nogal eens in negatieve zin worden bijgesteld. De financiële opbrengsten worden tevoren al ingeboekt. Dat geldt voor de sanering van specifieke uitkeringen, maar ook voor onderdelen van de deregulering. Departementsambtenaren worden door het ministerie van Financiën bij bezuinigingsronden geconfronteerd met heroverwegingsvoorstellen, die zij zelf als «onthechte» ambtenaren mee hebben opgesteld. Zonder dat politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden, worden beleidsvarianten van technische deskundigen tot verplichte financiële verminderingen.

Hierdoor is er geen beloning meer voor medewerking aan de grote operaties. Integendeel, men heeft het gevoel voor openhartigheid en inspanning te worden gestraft. Dat komt naar voren in de tweede en derde ronde van de heroverwegingsoperatie. Het aanvankelijke krediet en het enthousiasme uit de eerste ronde zijn verdwenen. Het geldt ook voor de privatisering en de -2%-operatie. Het doet zich evenzeer voor bij de decentralisatie, waar alle financieel aantrekkelijke aspecten zijn afgeroomd en gemeenten vrezen, dat decentralisatie neerkomt op afwenteling van bezuinigingen.

Alles tegelijk, te veel ineens?

Zelden heeft de rijksdienst in zo'n korte tijd zoveel te verstouwen gekregen. Terwijl het normale werk doorgang moet vinden, krijgt de leiding van de departementen te maken met grote veranderingsoperaties, die allemaal binnen één, twee jaar tot de eerste resultaten moeten leiden. Pogingen om deze operaties zorgvuldig uit te voeren, worden doorkruist door nieuwe beslissingen. Financiële tegenvallers maken nieuwe bezuinigingsronden nodig. Individuele departementen kennen eigen grote veranderingen:

– de departementale herindeling moet tot resultaten leiden (meer beleidssamenhang);

– interne reorganisaties zijn in gang gezet;

– de dienstcommissie nieuwe stijl zijn van start gegaan;

– het spreidingsbeleid eist een bijdrage;

– de automatisering vraagt aandacht.

Ook deze operaties kosten tijd, mankracht en dus geld. Het zou verwonderlijk zijn, wanneer dit alles geen knelpunten zou veroorzaken. Het is daarbij overigens wel opmerkelijk, dat er geen inzicht bestaat in de hoeveelheid mensmaanden/jaren, die met de grote operaties gemoeid zijn en evenmin in de vraag, welke taken door deze grote operaties blijven liggen.

Knelpunten

De knelpunten, die door de departementen worden genoemd, hebben betrekking op:

– termijnen, die voor de afzonderlijke operaties, of onderdelen daarvan, zijn gesteld. (Overzicht in bijlage 3)

De periode tot het kerstreces 1983 wordt zwaar belast met de voorbereiding en de besluitvorming over de zes operaties. Door de termijnen worden feitelijk de prioriteiten gesteld.

– het beroep, dat vaak op dezelfde personen, diensten en departementen voor de verschillende operaties wordt gedaan. Personele unies kunnen op zich zelf bijdragen aan de onderlinge afstemming van de operaties. Door het grote aantal operaties, dat gelijktijdig wordt uitgevoerd, de tegenstrijdige belangen die daarin een rol spelen en de termijnen, die in acht moeten worden genomen, vindt die onderlinge afstemming echter maar marginaal plaats.

– de onderwerpen, die in meerdere operaties, of onderdelen daarvan, gelijktijdig aan de orde komen. (Overzicht in bijlage 1)

In de meeste gevallen zijn inmiddels taakafbakeningen overeengekomen. Bij het gelijktijdig ontwikkelen van tegenstrijdige beleidsalternatieven bestaat echter wel het gevaar van irritatie, demotivatie en ontduiking.

IV. Uitvoering

Knelpunten bij de uitvoering worden door de departementen nauwelijks genoemd. De uitvoeringsfase is ook nog nauwelijks begonnen. De problemen tot nu toe hebben vooral betrekking op de invulling van de beslissingen van de ministerraad en de uitvoerbaarheid van de operaties. Als die problemen nu niet worden opgelost, komen ze bij de uitvoering terug. Die uitvoering wordt echter al moeilijk genoeg. Pas in de uitvoering zullen de gevolgen van de afgesproken maatregelen volledig zichtbaar worden. Door de –2%-operatie per jaar uit te voeren, zal ieder volgend jaar meer pijn opleveren. De voor de uitvoering noodzakelijke wetswijzigingen komen meestal trager tot stand dan (optimistisch) wordt verwacht.

Afwenteling

Onbedoelde effecten treden op. Die onbedoelde effecten liggen met name in de mogelijkheid van afwenteling van de financiële, personele en organisatorische effecten van het ene departement op het andere, van de ene operatie op de andere, en binnen de operaties van het ene onderdeel op het andere. De hoop op wijzigingen in de economische of politieke situatie leidt tot een afwachtende houding («misschien keert het tij»): een afwenteling in de tijd.

Taakvermindering door één departement kan leiden tot taakverzwaring van een ander departement (bij voorbeeld een groter beroep op de bijstandswet). Voor de –2%-operatie wil het ministerie van Binnenlandse Zaken de beleidsplannen van de departementen ook op dergelijke afwentelingen toetsen. Het is nog onduidelijk, hoe dat zal gebeuren.

Afwenteling tussen de grote operaties onderling treedt op, wanneer de gevolgen van de ene operatie worden opgevangen in strijd met de andere operatie(s). Privatisering kan leiden tot regulering in een poging om de relatie met de afgestoten, dan wel verzelfstandigde overheidstaken te handhaven. Vergelijkbare ervaringen met privatisering bestaan in Engeland.

Soortgelijke afwentelingsrisico's bestaan ook tussen deregulering en decentralisatie. Deregulering kan bij voorbeeld bereikt worden door besluitvormingsbevoegdheden te centraliseren. Het omgekeerde gevaar is evenmin denkbeeldig. In de ministerraad is er reeds op gewezen, dat decentralisatie de rijksoverheid niet ontslaat van de plicht door middel van wettelijke kaders te zorgen voor een behoorlijke uitvoering van het beleid op lager, bestuurlijk niveau. Daarin ligt het gevaar besloten, dat decentralisatie tot regulering zal leiden.

Afwentelingen kunnen ten slotte ook binnen de operaties optreden.

Deregulering ziet bij voorbeeld zowel op regels met externe werking als op interne regels. Het dereguleren van externe regels kan leiden tot talrijke nieuwe interne regels, bedoeld om nieuwe regelgeving nog zorgvuldiger te toetsen. Hier en daar wordt al gevreesd voor de regulering van de deregulering.

Afroming

Naast het gevaar van afwenteling van de nadelen, is er het gevaar van de afroming van de voordelen van de operaties. De decentralisatie is daarvan een voorbeeld. De uitvoering kan bemoeilijkt worden, doordat de sanering van de specifieke uitkeringen daarvan is losgekoppeld. Bovendien is de sanering van het bestuursinstrumentarium van de centrale overheid al in de dereguleringsoperatie meegenomen. Ook vormt de -2%-operatie een (extra) belemmering voor de overgang van formatieplaatsen van de centrale overheid naar de andere overheden

Hoewel afwentelings- en afromingsproblemen zich zonder veel moeite laten voorspellen, wordt daaraan thans niet systematisch aandacht besteed. Het is ook zeer de vraag, of dat vooraf mogelijk is. Behalve door een betere onderlinge afstemming bij de invulling van de beslissingen van de ministerraad, moeten deze problemen door een strenge controle op de uitvoering worden gesignaleerd en opgelost.

V. Wat te doen?

Alles tegelijk, tegenstrijdige beleidsontwikkelingen, teleurgestelde ambtenaren, tot departementsaangelegenheden verengde interdepartementale operaties, onbedoelde effecten, het zijn tekenen, die erop wijzen, dat succes niet bij voorbaat gegarandeerd is. De operaties liggen vanuit verschillende fronten onder vuur. Bezuinigen doet pijn. Afwentelen naar anderen is dan aantrekkelijk.

Afstemming

De oplossing voor gesignaleerde en te voorzien knelpunten kan niet gezocht worden in één samenhangende visie op de rol van de overheid (zie paragraaf 1). Een visie is alleen stap voor stap te ontwikkelen. Wat met wat samenhangt is een politieke keuze, afhankelijk van de koers die het kabinet wil varen.

Wat ook op ambtelijk niveau nodig en mogelijk is zijn concrete maatregelen gericht op het voorkomen van strijdigheden tussen de operaties en op onderlinge versterking.

Voorwaarden

Indien de ministerraad instemt met deze onderlinge afstemming kan dat op de volgende voorwaarden:

1. Het moet duidelijk worden wat de ministerraad concreet wil bereiken.
2. De ministerraad moet weten hoe zijn beslissingen zullen worden uitgevoerd.
3. De afzonderlijke departementen zijn voor deze uitvoering verantwoordelijk.
4. Controle op de uitvoering van de gezamenlijke operaties door de ministerraad is nodig.
5. Regelmatig moet informatie over de gang van zaken aan alle betrokkenen worden gegeven.

VI. Voorstellen

Van voornemen tot uitwerking

De ministerraad kan, bij operaties van grote omvang, vaak niet meer dan globale beslissingen nemen. Hij heeft dat ook gedaan voor de grote operaties. De inhoudelijke uitwerking van dergelijke besluiten is opgedragen aan (ambtelijke) deskundigen; over hun rapporten vindt in een later stadium politieke besluitvorming plaats. Bij deze uitwerking wordt de samenhang tussen de operaties steeds duidelijker. Om ten minste onderlinge strijdigheid te voorkomen en waar mogelijk wederzijdse versterking te bereiken, ligt een inhoudelijke gedachtenwisseling tussen de projectleiders van de grote operaties voor de hand. Deze gedachtenwisseling kan met name ook van belang zijn voor de afstemming van de keuze van onderwerpen, die in elke operatie afzonderlijk aan de orde komen en van de wijze, waarop die onderwerpen vervolgens worden aangevat en afgehandeld. Die afstemming zelf vindt zoveel mogelijk in bilateraal overleg plaats. Zo kan ook worden bereikt, dat bij voorbeeld bij de heroverweging de invalshoek van de deregulering, bij de deregulering de decentralisatie wordt meegenomen. Voorkomen moet worden dat één overheidstaak eerst bij de deregulering wordt bekeken, vervolgens in de privatisering wordt meegenomen en tegelijkertijd in de reorganisatie rijksdienst een rol speelt. Op dubbel werk en competentieconflicten zit niemand te wachten.

Voorstel:

Ten minste éénmaal per jaar vindt een overleg plaats tussen de projectleiders. Daarin kunnen ook ontwikkelingen in het departementale beleid die strijdig zijn met de grote operaties, worden gesignaleerd aan de individuele ministers of de ministerraad.

Haalbaar en uitvoerbaar

In verschillende operaties is doelbewust een onderscheid gemaakt tussen de voorstellen van (ambtelijke) deskundigen en de besluitvorming in de ministerraad. De deskundigen bereiden geen nota voor hun ministers voor, maar doen eigen voorstellen, die worden gepubliceerd en waaraan een afzonderlijk regeringsstandpunt wordt toegevoegd. Bij de voorbereiding van de voorstellen worden deskundigen uit de departementen zelf betrokken. Deze hebben onder meer tot taak de voorstellen op uitvoerbaarheid te toetsen. Met dit alles wordt echter niet automatisch bereikt, dat de voorwaarden om de operaties gezamenlijk uit te voeren, zijn vervuld. Daarmee komt ook de uitvoering van iedere operatie afzonderlijk in het geding.

Naarmate de druk op de departementen toeneemt, zal hun bereidheid afnemen om nieuwe activiteiten uit te voeren. Zeker als de betekenis voor de overige activiteiten van het departement niet duidelijk is en de gezamenlijke gevolgen niet te voorzien zijn. Ministers kunnen daarbij in een moeilijke positie komen. Door ambtelijke weerstanden bij de uitvoering kunnen zij zich als hoofd van een departement gedwongen voelen afstand te nemen van operaties, waarbij zij als lid van de ministerraad voor waren.

Daarom moeten bij de politieke besluitvorming over de voorstellen van de (ambtelijke) deskundigen de politieke werkelijkheid en de voorwaarden voor ambtelijke uitvoering duidelijk worden onderscheiden.

Omdat de veranderingen, die in de komende jaren op de departementen plaatsvinden, niet beperkt blijven tot de zogenaamde grote operaties, lost het overleg tussen de projectleiders dit probleem niet volledig op. Het kan wel een belangrijk hulpmiddel zijn om knelpunten op te sporen en zo mogelijk weg te nemen. Een uniforme interdepartementale procedure ligt ook niet voor de hand. Daarvoor verschillen de departementen te veel.

Voorstel:

Waar afzonderlijke departementen problemen met de uitvoering voorzien, moet allereerst de individuele minister deze problemen afwegen.

Daarnaast kan de Adviescommissie Rijksdienst, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek een oordeel geven, indien zich knelpunten in de organisatorische en personele sfeer voordoen bij de uitvoering van de grote operaties. Voorkomen moet worden, dat dergelijke knelpunten tot vertragingen leiden in de uitvoering van de grote operaties. De advisering door de ARD moet hierop toegesneden zijn.

Uitvoering

Wanneer de ministerraad over de voorstellen heeft beslist, dient de uitvoering door de departementen zelf te geschieden. De afstemming moet dan ook op dat niveau worden aangebracht.

Pas bij de uitvoering zal blijken wat de operaties gezamenlijk waard zijn. Worden de doelstellingen die het kabinet voor elke operatie afzonderlijk heeft geformuleerd ook gehaald, vindt afwenteling plaats of treden tegenstrijdige effecten op. Het stellen van duidelijke voorwaarden, financieel, personeel en in tijd, kan de afwenteling beperken. Ook het meerjarig karakter van de operaties draagt aan een beperking van de afwentelingsmogelijkheden bij. Daarmee wordt bij voorbeeld ruimte geschapen om de personele gevolgen zelf op te vangen (omscholing, herplaatsing) in plaats van ze af te wentelen. Tot nu toe worden de uitvoeringsproblematiek en de druk waaraan individuele ministers bij de uitvoering blootstaan, onderschat. Daarom moet er per departement een duidelijk programma komen, waarin is verwerkt, waartoe de ministerraad besloten heeft, de wijze, waarop deze besluiten zullen worden uitgevoerd en de termijn, waarbinnen dat zal geschieden. Deze programma's zouden een onderdeel moeten vormen van de memories van toelichting bij de begroting. Daardoor wordt tegelijkertijd bereikt, dat de ministerraad zich over de programma's kan uitspreken.

Voorstel:

Knelpunten en onderlinge strijdigheden in de uitvoeringsprogramma's worden in bilateraal ambtelijk overleg tussen de projectleiders van de grote operaties besproken of aan het overleg tussen de projectleiders voorgelegd. Ten behoeve van de ministerraad toetsen de voor de afzonderlijke operaties aangewezen ministers de programma's aan de oorspronkelijke besluiten van de ministerraad en op onbedoelde effecten.

Voortgangscontrolé

Het vaststellen van een programma geeft geen garantie voor de uitvoering. Tijdens de rit moeten prioriteiten worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Over onderlinge strijdigheden moet worden beslist. Voortgangscontrolé is nodig. Ook hier zou elke minister in de memorie van toelichting bij de begroting verslag moeten doen van de voortgang van de gezamenlijke operaties binnen het eigen departement. Voor enkele operaties is dat al afgesproken. Daardoor wordt tegelijkertijd bereikt, dat de ministerraad zich over deze verslagen uitsprekt. Het gaat immers om kabinetsbeleid.

Voorstel:

Knelpunten en onderlinge strijdigheden in de voortgangsverslagen worden in het bilateraal ambtelijk overleg tussen de projectleiders van de grote operaties besproken of aan het overleg tussen de projectleiders voorgelegd. Ten behoeve van de ministerraad toetsen de voor de afzonderlijke operaties aangewezen ministers de voortgangsverslagen aan de oorspronkelijke besluiten van de ministerraad op onbedoelde effecten.

BIJLAGEN BIJ ADVIES SAMENHANG GROTE OPERATIES

Regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst

(Samengesteld aan de hand van door de departementen verstrekte gegevens)

's-Gravenhage, oktober 1983

BIJLAGE I. DEELONDERWERPEN VAN DE GROTE OPERATIES

I. Privatisering

1. Tentoonstellingsopbouw
2. Huisdrukkerijen en -binderijen bij (semi-)overheidsdiensten
3. Toneel, muziek, dans en rijksmusea
4. Defensiebedrijven
5. IJkwezen
6. Dienst Waarborg
7. Politie Technische Dienst
8. Bosbeheer
9. Academische Ziekenhuizen (opleidingsaspect)
10. Interne opleidingen bij departementen
11. Stoomwezen
12. Rijksautomobielcentrale
13. Dienst Kadaster en Openbare Registers
14. Organisatie-adviesfunctie bij de departementen

II. Heroverweging

a. *Onderwerpen die thans worden onderzocht (derde ronde)*

1. Kasbeheer Centrale Overheid
2. Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen
3. Beroepsprocedures
4. Centrale diensten bij de departementen van algemeen bestuur
5. Verbetering bedrijfsvoering bij de overheid
6. Statistische informatievoorziening
7. Subsidieregelingen en -voorwaarden (niet t.a.v. het bedrijfsleven)
8. Financieringsstromen overheid/bedrijfsleven
9. Automatisering in relatie tot personeelsomvang
10. Voorlichting

b. *Onderwerpen waarover eerder rapport is uitgebracht (eerste en tweede ronde)*

Eerste ronde (1981)

- Sociale zekerheid
- 1. Personeelsvoorziening kwartaire sector
- 2. Reorganisatie binnenlands bestuur
- 3. Toepassing profijtgedachte/Privatisering
- 4. 3% groeicnorm in relatie tot standaardisatie en taakspecialisatie
- 5. Ontwikkelingssamenwerking
- 6. Sterktebeleid politie
- 7. Groei belastingdienst
- 8. Organisatie rechtspraak
- 9. Taak en omvang buitenlandse dienst
- 10. Opleiding en scholing ten opzichte van de arbeidsmarkt

11. Verzorgingsstructuur onderwijs
12. Opzet en structuur boventallige onderwijzers
13. Planprocedures scholen voortgezet onderwijs
14. Opzet en structuur jeugdhulpverlening
15. Opzet en structuur beeldende-kunstenaarsregeling
16. Bijzonder regionaal welzijnsbeleid
17. Baten en lasten van het milieuhygiënisch beleid
18. Ruilverkaveling
19. Groene nota's
20. Steun- en subsidiebeleid; beleid ten aanzien van de eigen woning
21. Stadsvernieuwing
22. Woningonderzoek
23. Tekorten openbaar vervoer
24. Spreiding Rijksdiensten
25. Investeringsfinanciering
26. Steun bedrijfsleven
27. Energiebesparing en energietarieven
28. Gericht arbeidsvoorzieningenbeleid
29. Arbeidsvoorwaarden collectieve sector
30. Volksgezondheid

Tweede ronde (1982)

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

c. Onderwerpen welke voor de vierde ronde (1984) voorlopig zijn vastgesteld

1. Taak, omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordigers van het Koninkrijk
2. Gedeconcentreerde rijksdiensten
3. Partiële leerplicht en het daarbij behorende voorzieningenaanbod
4. Het Rijksaankoopbeleid
5. Utiliteitsbouw rijksoverheid
6. Kolenbeleid
7. Vervreemding van met rijksmiddelen bekostigde goederen
8. Vereenvoudiging van rechtspositionele regelingen (en de uitvoering daarvan) in de secundaire sfeer voor civiele en militaire ambtenaren
9. Vroeggehandicapten en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet

III. Decentralisatie

1. Kaderwet Specifiek Welzijn (KSW)
2. Gezondheidszorg

3. Archiefwezen
 4. Onderwijsaangelegenheden
 5. Volkshuisvesting
 6. Stadsvernieuwing
 7. Monumentenzorg
 8. (Vaar-)wegenbeheer
 9. Openbaar vervoer
 10. Natuurbehoud, bosbeheer, openluchtrecreatie
 11. Landinrichting
 12. Milieuhygiëne
 13. Regionaal sociaal-economisch beleid
 14. Arbeidsvoorzieningsbeleid
 15. Organisatie sociale zekerheid
 16. Diverse onderwerpen binnenlands bestuur
 17. Minderhedenbeleid
 18. Politie, brandweer
 19. Overheidspersoneelsbeleid
 20. Rechtshulp
 21. Vastgoedinformatie
 22. Paspoorten/rijbewijzen
- (sanering specifieke uitkeringen: pm)

IV. Reorganisatie rijksdienst

1. Actieprogramma
2. Algemene begrotingstoelichting
3. Sociale Miljoenennota
4. Beleidsnota's
5. Sanering coördinatietaken
6. Sanering interdepartementale commissies
7. Departementale herindeling
8. Externe Advisering
9. Herinrichting personeelsbeleid
10. Formatiebeleid
11. Mobiliteit van ambtenaren
12. Reorganisatiestatuu
13. Herziening plaatsings-, ontslagregels
14. Opleidingsbeleid
15. Loopbaan en beoordeling
16. Deregulering interne bedrijfsvoering
17. Bedrijfsdoorlichting
18. Decentralisatie budgetverantwoordelijkheid
19. Selectie topmanagers
20. Ondersteuning departementaal management
21. Training huidig management
22. Training toekomstig management
23. Versterking departementale coördinatie

V. Deregulering

a. commissie-Geelhoed (nieuwe regelgeving)

1. Commissie mensenrechten
2. ARDB
3. Ambtenarenwet en wet rechtsbijstand dienstplichtigen
4. Kansspelen
5. Persoonsregistratie
6. Rechtsbescherming vreemdelingen
7. Ontslagrecht
8. Verhaalsrecht bijstand

9. Echtscheidingsrecht
10. Enkele sociale verzekeringswetten, misbruik rechtspersonen
11. Consumentenrecht
12. Politiewet
13. Sanering specifieke uitkeringen
14. Wet gemeenschappelijke regelingen
15. Wet op de lijkbezorging
16. Brandweerwezen
17. Rampenbestrijding
18. Wet op het wetenschappelijk onderwijs
19. Hoger beroepsonderwijs
20. Basisonderwijs
21. Bijzonder onderwijs
22. Beroepsbepalingen onderwijswetten
23. Financiële-verhoudingswet
24. Beleggingsinstellingen
25. Beleggingsobjecten
26. Spaarbewijzen
27. Toezicht schadeverzekering
28. Architectentitel
29. Watervoorzieningswerken
30. Voorkeursrecht gemeenten
31. Wet stads- en dorpsvernieuwing
32. WRO
33. Woningwet
34. Bodembescherming
35. Milieugevaarlijke stoffen
36. Milieu-effectrapportage
37. Geluidshinder
38. Grondwater
39. Waterhuishouding
40. Informatieplicht binnenvaart
41. Autovervoer goederen
42. LPG
43. Periodieke keuring motorrijtuigen
44. Openbaar vervoer
45. Vervoer gevaarlijke stoffen
46. Melding buitenlandse boycotmaatregelen
47. Wet economische mededinging
48. Energiebesparing
49. Veiligheid elektrische en gastoestellen
50. Colportagewet
51. Consumentenkrediet
52. Agrarisch grondverkeer
53. Kampeerwet
54. Landinrichtingswet
55. Diergeneesmiddelen
56. Gezondheidswet dieren
57. Wet uitoefening diergeneeskunde
58. Landbouwvestiging
59. ARBO
60. Openbaarheid inkomen
61. Vermogensaanwasdeling
62. Vakbondswerk in onderneming
63. Nachtarbeid vrouwen
64. Arbeidsbemiddeling
65. Arbeid gehandicapte werknemers
66. Rijtijdenwet
67. Coördinatiewet en organisatiewet sociale verzekering
68. Wet werkloosheidsvoorziening

69. Rechtsbescherming sociale verzekeringswetten
70. Bemannings- en vaartijdenregeling binnenvaart
71. Uitkeringen burgeroorlog-slachtoffers
72. Kaderwet specifiek welzijn
73. Wet voorzieningen gezondheidszorg
74. Wet op de verpleegkundigen
75. Warenwet
76. Geneesmiddelenvoorziening
77. Wet B.I.G.
78. Tabakswet

a. *commissie-Geelhoed (bestaande regelgeving)*

1. Kwaliteitswetgeving
2. Wetgeving onroerend goed
3. Sociale voorzieningen en andere tegen inkomensprijzen aangeboden overheidsvoorzieningen
4. Fiscale wetgeving
5. Wetgeving gezondheidszorg
6. Sociaal-economische ordening
7. Goederenvervoer
8. Milieu
9. Onderwijs
10. Waterbeheer
11. Wegenverkeerswet
12. Vreemdelingenrecht
13. Echtscheidingsrecht
14. Arbeidsomstandigheden

b. *DROM*

1. Vergunningverlening op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu-beheer
2. Algemene aspecten van regelgeving op dit terrein
3. Specifieke knelpunten in de bestaande regelingen met betrekking tot:
 - a. Hinderwet
 - b. Luchtverontreiniging
 - c. Waterbeheer
 - d. Afvalstoffen
 - e. Geluidshinder
 - f. Kernenergie
 - g. Mijnwetgeving
 - h. Ruimtelijke ordening
 - i. SIR
4. Specifieke knelpunten in de in voorbereiding zijnde regelgeving met betrekking tot:
 - a. Milieu-effectrapportage
 - b. Milieugevaarlijke stoffen
 - c. Luchtverontreiniging
 - d. Bodembescherming
 - f. Vervoer gevaarlijke stoffen
 - g. LPG
 - h. Ruimtelijke ordening
 - i. Stads- en dorpsvernieuwing

c. *commissie-Van der Grinten*

1. Economische mededinging
2. Prijzenwet
3. Vestigingswetgeving

4. Winkelsluiting
5. Uitverkopenwet
6. Arbeidsomstandigheden
7. Persoonsregistratie
8. Openbaarheid van inkomen
9. Ontslagrecht
10. Arbeid gehandicapte werknemers
11. Zogenaamde tweede misbruikontwerp
12. Vermogensaanwasdeling
13. Melding buitenlandse boycotmaatregelen
14. Tabaksgebruik
15. Warenwet
16. Veiligheid elektrische en gastoestellen
17. Energiebesparing
18. Consumentenkoop
19. Regeling algemene voorwaarden
20. Produktaansprakelijkheid

c. vervolgonderwerpen

1. Arbeidsmarkt en inkomensvorming
 - ontslagrecht
 - arbeidsbemiddeling
 - «passende arbeid»
 - vreemdelingenrecht
 - arbeidsvoorziening zeevaart
 - loonvorming
 - minimumloon
 - niet-c.a.o.-inkomen
2. Arbeidsomstandigheden en -veiligheid
 - specifieke regelingen ARBO
 - Arbeidswet
3. Sociaal-economische ordening
 - Regelgeving p.b.o.-organen
 - Bedrijfsvergunningenwet
 - Vestiging landbouwbedrijven
 - Vergunningen taxi-bedrijven
 - Consumentenkrediet
 - Colportage
 - Cadeaustelsel
4. Goederenvervoer over weg en water
 - Autovervoer goederem
 - Rijtijden
 - Periodieke keuring
 - Goederenvervoer binnenscheepvaart
 - Bemannings- en vaartijdenregeling binnenvaart
 - Aankondiging van lading in het noord-zuidvervoer
5. Kwaliteitsbevordering
 - Warenwet, landbouwkwaliteitswet
 - p.b.o.-verordeningen
 - landbouwwitvoer
 - diergeneesmiddelen

d. actieprogramma deregulering (woing)bouwregelgeving

1. Bouwverordening
2. Normen en kwaliteitsverklaringen in de bouw
3. Leveringsvoorwaarden voor water, gas, e.d.
4. Subsidievoorschriften van woon- en bouwtechnische aard
5. Woningwet in relatie tot andere wetgeving

6. Bouwvergunning
7. Welstandseisen
8. Bouwregistratie-verordening
9. Vrijdom en leges
10. Verklaring van geen bezwaar voor ingebruikgeving of -neming
11. Gemeentelijk bouw- en woningtoezicht
12. Aanschrijving tot woningverbetering
13. Aanschrijving tot woningaanpassing t.b.v. gehandicapten

e. stroomlijning en vereenvoudiging steuninstrumentarium bedrijfsleven

1. Algemene uitgangspunten voor de vormgeving van het steuninstrumentarium
2. Voorstellen op specifieke terreinen:
 - a. WIR
 - b. Financiering
 - c. Export
 - d. Managementondersteuning
 - e. Vernieuwing en produktontwikkeling
 - f. Sector-/aandachtsgebiedenbeleid
 - g. Regionaal beleid
 - h. Energiebeleid
 - i. Openbaarheidsbepalingen
 - j. Controlebepalingen
 - k. Anti-cumulatieregeling
 - l. De organisatie van de steunverlening

BIJLAGE II. DOELSTELLINGEN

De Heroverwegingsoperatie

Het doel is «om in het licht van de geringe budgettaire ruimte de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de actualiteitswaarde van het beleid te toetsen en aldus materiaal aan te dragen, op grond waarvan een betere politieke prioriteitenstelling mogelijk wordt». De heroverweging is voortgekomen uit onvrede met de gehanteerde methoden van ad hoc-ombuigingen en versleutelingen; beoogd wordt enerzijds een fundamentele bezinning van het bestaande beleid op verschillende terreinen van overheidszorg tot stand te brengen en anderzijds gedachten aan te dragen voor mogelijke bezuinigingen op deze terreinen. Afgesproken is de heroverwegingsprocedure in te bedden in het proces van begrotingsvoorbereiding.

De privatiseringsoperatie

De privatiseringsoperatie is voortgekomen uit de tweede heroverwegingsronde. Onder privatisering worden verstaan al die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die overheidsinvloed worden onttrokken. Als hoofdvormen van privatisering worden onderscheiden het afstoten van overheidsvoorzieningen, het uitbesteden van werkzaamheden en onder bepaalde voorwaarden het verzelfstandigen binnen de overheidssector. In zijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 mei 1983 (Tweede Kamer, 17 938, nr. 1) noemt de minister van Financiën drie motieven voor privatisering: budgettaire besparingen (zowel door vergroting van de effectiviteit als van de efficiëntie), het afslanken en stroomlijnen van het overheidsapparaat uit bestuurlijke overwegingen, en het geven van kansen van ontwikkeling en innovatie aan bepaalde particuliere ondernemingen of branches.

Dereguleringsoperaties

Eveneens voortgekomen uit de Heroverweging zijn door dit kabinet onder de noemer «deregulering» vijf werkgroepen ingesteld, ieder met een eigen invalshoek. Eén van de projecten (de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsmaatregelen, in de wandeling de commissie-Geelhoed) heeft onder meer als taak de algemene uitgangspunten te formuleren. De minister-president heeft in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer als doel geformuleerd een grotere doorzichtigheid van de verhoudingen tussen de overheid en de deelnemers aan het maatschappelijk verkeer. Bij een aantal deelprojecten gaat het met name om economische ontwikkeling, stimuleren van de bedrijvigheid, lastenverlichting voor het bedrijfsleven.

Decentralisatieplan

Ging het er bij de decentralisatie aanvankelijk vooral om het bestuur dichter bij de burger te brengen en om het verbeteren van het bestuur van lagere overheden, in het decentralisatieplan is naast het vergroten van de democratische invloed van burgers op de voorzieningen ook de beheersbaarheid van het beleid en het terugdringen van bureaucratisering benadrukt. De van het decentralisatieplan losgekoppelde sanering van de specifieke uitkeringen heeft tot doel jaarlijks 10% doeluitkeringen in algemene uitkeringen om te zetten.

De -2%-operaties

De doelstelling van de -2%-operatie was vooral een afgeleide van de doelstellingen van andere operaties. Zo stelde het regeerakkoord: «(...) mede tegen de achtergrond van die doelstellingen van het regeerakkoord, welke kunnen worden aangeduid met de woorden deregulering, privatisering, vermindering van overheidsbemoeienis en decentralisatie, wordt de doelstelling aanvaard om de personeelsformatie van rijksoverheid en lagere overheden in een systematische meerjarenplanning met ten minste 1% per jaar te verminderen». Verder is het doel alleen in termen van «outputnormering» gegeven: een vermindering van de personeelsformatie met 2% per jaar.

Reorganisatie rijksdienst

De doelstellingen van het project reorganisatie rijksdienst is in het Werkplan-1983 geformuleerd als «het verbeteren van de organisatie van het functioneren van de rijksdienst», «door de mogelijkheden om een samenhangend beleid te voeren te verruimen en de doorzichtigheid en flexibiliteit van het ambtelijk apparaat te vergroten».

De Heroverwegingsoperatie

De minister van Financiën is de eerstverantwoordelijke voor de heroverwegingsoperatie. Er is een Ministeriële Commissie Heroverweging bestaande uit de minister-president, de vice-minister-president en de minister van Financiën. Een interdepartementale ambtelijke commissie fungeert als voorportaal. Na voorbereiding door deze commissie stelt de ministerraad aan de hand van geobjectiverde criteria de lijst van onderwerpen voorlopig vast. Deze lijst wordt als bijlage in de Miljoenennota opgenomen (dit jaar voor het eerst). De Kamer kan suggesties voor aanvullingen doen. Nadat deze zo nodig aangepaste lijst definitief door de ministerraad is goedgekeurd worden de onderwerpen aan de hand van een door de ambtelijke commissie opgestelde centrale taakstelling en werkwijze heroverwogen door interdepartementale werkgroepen onder voorzitterschap van het meest betrokken departement. Voor 1 november van het jaar van instelling worden de werkzaamheden van de werkgroepen beëindigd. De rapportages zullen vervolgens in de ministerraad politiek worden getoetst.

De privatiseringsoperatie

De minister van Financiën draagt de eerste verantwoordelijkheid voor de privatiseringsoperatie. De ambtelijke Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP) heeft als taak het privatiseringsstreven te coördineren en te stimuleren door het uitwerken van algemene aspecten ten behoeve van concreet privatiseringsonderzoek, het voorbereiden van de selectie van onderwerpen van privatiseringsonderzoek in overleg met de betrokken departementen, het begeleiden van deze onderzoeken en het adviseren over de onderzoeksresultaten aan de ministerraad. Inmiddels is op beslissing van de ministerraad de eerste fase van 14 onderzoeken gaande die in interdepartementaal samengestelde werkgroepen, onder voorzitterschap van het meest betrokken departement, worden verricht aan de hand van algemene richtlijnen en een onderzoeksleidraad. Met uitzondering van een tweetal onderwerpen waar het privatiseringsonderzoek is geïntegreerd in bestaande onderzoeken zijn voor de werkgroepen onderzoeksperiodes van 6 tot 9 maanden vastgesteld. Dit betekent dat de werkgroepen rapporteren eind februari 1984, dan wel eind mei 1984. De rapporten worden vervolgens met een advies van de IBP ter besluitvorming aan de ministerraad aangeboden.

Dereguleringsoperaties

Voor de dereguleringsoperatie zijn aanvankelijk vijf commissies ingesteld.

a. de interdepartementale commissie voor vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (commissie-Geelhoed) werkt onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De commissie heeft in mei een tussenrapport uitgebracht dat door de ministerraad is aanvaard als grondslag voor de verdere werkzaamheden van de commissie. Voor de uitwerking van voorstellen met betrekking tot wetsontwerpen en nog niet in werking getreden wetten zijn per departement interdepartementaal samengestelde werkgroepen gevormd waarvan de voorzitter telkens afkomstig is uit een ander dan het betrokken departement. Aan de hand van een door de commissie opgestelde opdracht werken de werkgroepen varianten uit. Zij rapporteren voor 15 oktober aan de commissie. Voor het eind van dit jaar verwerkt de commissie de rapporten tot een definitief voorstel voor de in de regeringsnota op te nemen concrete voornemens.

b. Onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken heeft een Commissie Deregulering in verband met de economische ontwikkeling (commissie-Van der Grinten) rapport uitgebracht. De commissie is gedechargeerd. Naar aanleiding van het rapport heeft de ministerraad ten aanzien van 20 regelingen besluiten genomen. Voor 1 oktober 1983 informeren de betrokken bewindslieden de minister van Economische Zaken over de voortgang bij de uitvoering van die besluiten. Tevens heeft de ministerraad tot een vijftal vervolprojecten besloten. Twee daarvan zijn ondergebracht bij werkgroepen van de commissie-Geelhoed (Arbeidsomstandigheden en -veiligheid; Goederenvervoer over weg en water). Voor twee andere is een interdepartementale werkgroep gevormd onder voorzitterschap van mr. Nicaise (Justitie) (Sociaal-economische Ordening, Kwaliteitsbevordering). Voor het onderwerp Arbeidsmarkt en Inkomensvorming is een interdepartementale stuurgroep gevormd onder voorzitterschap van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze vervolprojecten dienen voor 1 januari 1984 te zijn afgerond.

c. De ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben gezamenlijk een actieprogramma Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (DROM) uitgebracht. De ambtelijke voorbereiding van dit actieprogramma was in handen van een stuurgroep, die werd bijgestaan door een werkgroep. Beide waren samengesteld uit ambtenaren van de twee departementen, op ad hoc-basis aangevuld met vertegenwoordigers van andere betrokken departementen. De uitvoering van het door de ministerraad goedgekeurde actieprogramma zal geschieden via de gebruikelijke kanalen van interdepartementaal verkeer, waarbij onder verantwoordelijkheid van de meest betrokken bewindslieden de nodige uitvoeringsvoorstellen worden voorbereid. Deze uitvoering dient uiterlijk 1 juni 1984 gereed te zijn.

d. Onder verantwoordelijkheid van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft een interdepartementale stuurgroep deregulering (woning)bouwregelgeving een actieprogramma opgesteld. Het actieprogramma beperkt zich tot voorstellen, waarvan de uitvoering bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer berust. Het actieprogramma is aan de Tweede Kamer toegezonden en tevens aan de Raad voor de Volkshuisvesting, de Raad voor het Binnenlands Bestuur en de Raad voor de gemeentefinanciën. Bij de uitvoering van de beleidsvoornemens zullen de gebruikelijke procedures worden gevolgd. Voor zover de voornemens moeten leiden tot formele wetgeving zullen zij in de tweede helft van 1984 aan de Kamer worden voorgelegd.

e. De minister en de staatssecretarissen van Economische Zaken hebben mede namens de minister van Financiën de Tweede Kamer gerapporteerd over hun voornemens ten aanzien van stroomlijning en vereenvoudiging van het steuninstrumentarium bedrijfsleven. Deze rapportage is voorbereid door de Commissie Steunverlening en heeft betrekking op de steunregelingen op het terrein van het ministerie van Economische Zaken en de algemene financieringsregelingen op het terrein van het ministerie van Financiën. Aangekondigd is dat nu verder ten spoedigste de volgende onderwerpen zullen worden uitgewerkt en afgehandeld:

- de stroomlijning van het steuninstrumentarium van andere departementen zal door de betrokken ministers ter hand worden genomen;
- de afronding van de juridische vormgeving van het herziene stelsel steuninstrumenten;
- de indiening van het wetsontwerp ter vereenvoudiging van de WIR in het nieuwe parlementaire jaar;

- een brief aan de Tweede Kamer over de Herstelfinanciering;
- het uitwerken voor 1 januari 1984 van een algemene adviesregeling;
- het zo spoedig mogelijk afwikkelen van de wijzigingen en aanvullingen in de regionale investeringspremieregeling.

Over de voortgang met betrekking tot de actiepunten zal binnen een half jaar worden gerapporteerd.

Decentralisatieplan

In september 1983 is het onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken opgestelde Decentralisatieplan verschenen en aanvaard door de ministerraad. De benodigde regel- en wetgeving dient zoveel mogelijk nog in de huidige kabinetsperiode tot stand te komen. De voorbereiding daartoe geschiedt onder verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersonen. De minister van Binnenlandse Zaken is belast met de coördinatie van de werkzaamheden. Per deelonderwerp wordt een preciese fasering uitgewerkt. Jaarlijks brengt het kabinet bij de begroting een notitie uit, waarin verantwoording wordt afgelegd van het gevoerde decentralisatiebeleid.

Reorganisatie rijksdienst

De minister van Binnenlandse Zaken is als projectminister verantwoordelijk voor het project reorganisatie rijksdienst. Voorstellen worden aan de Raad voor de Rijksdienst (RRD) gedaan door de nieuw in te stellen Adviescommissie Rijksdienst (ARD). In het Werkplan-1983 zijn 23 deelprojecten aangekondigd die gefaseerd van start (zijn ge-)gaan en afgerond worden. Voor die deelprojecten zijn/worden interdepartementaal samengestelde deelprojectgroepen in het leven geroepen. Het projectbureau reorganisatie rijksdienst coördineert de werkzaamheden van de deelprojecten. De regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst adviseert de minister los van de staande organisatie en evalueert de voortgang van het project. Jaarlijks wordt een werkprogramma uitgebracht. De afsluiting van het project is gepland vóór 1 januari 1986.

-2%-operaties

De ministerraad als geheel draagt de verantwoordelijkheid voor de -2%-operaties. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën doen voorstellen. De departementen stellen met betrekking tot de invulling van de -2%-operatie jaarlijks een beleidsplan op. Deze beleidsplannen moeten vóór 1 augustus bij de minister van Binnenlandse Zaken worden ingediend. Dit jaar is deze termijn verlengd tot 1 oktober. Na overleg in het GCO vindt besluitvorming over de beleidsplannen plaats in de ministerraad, met betrekking tot de vraag, of ook in 1984 gedwongen ontslagen vermeden kunnen worden.

BIJLAGE IV. GEÏNVENTARISEERDE KNELPUNTEN

In dit overzicht zijn de knelpunten opgenomen, die desgevraagd door de secretarissen-generaal en de voorzitters van betrokken werkgroepen zijn opgegeven. Deze inventarisatie is afgesloten in september 1983. Inmiddels zijn voor enkele knelpunten oplossingen getroffen of in voorbereiding; nieuwe knelpunten kunnen zijn ontstaan.

- Voor overlap van deelonderwerpen, zie bijlage I.
- Voor procedures en termijnen, zie bijlage II.

Cumulatie van effecten:

- -2%, versoeringsoperaties en heroverweging centrale diensten treffen de centrale diensten;
- organisatie-afdelingen hebben te maken met -2%, heroverweging centrale diensten, privatisering organisatie-adviesfunctie en reorganisatie rijksdienst;
- automatisering komt aan de orde in de heroverweging automatisering, heroverweging statistische informatievoorziening, heroverweging centrale diensten, decentralisatie, reorganisatie rijksdienst, privatisering organisatie-adviesfunctie.

Cumulatie van werkzaamheden:

- naast de grote operaties zijn er ook de departementale herindeling, en andere (inter)departementale projecten;
- de operaties worden voorbereid door O-, P- en F-, evenals juridische afdelingen in verband met deregulering. Dit zijn allemaal centrale diensten, die zelf ook slachtoffer zijn;
- de operaties moeten in een kort tijdsbestek hun beslag krijgen. Daardoor is er alleen zeer marginaal overleg. Dat levert gevaar op bij de uitvoering.

Onduidelijkheden:

- De verhouding tussen de -2%-operatie en de andere operaties in het algemeen;
- -2% zou aanvankelijk gevolg zijn van onder meer privatisering. Nu is dat voor grote privatiseringsoperaties uitgesloten;
- opdrachten veranderen snel: -1% voor de hele quartaire sector werd -2% voor de departementen;
- de verhouding tussen -2% en financiële bezuinigingen op overheidstaken, die voornamelijk uit personeelskosten bestaan;
- de verhouding tussen -2% en arbeidstijdverkorting e.d.

Strijdigheden:

- Besluit tot frankering van dienststukken leidt tot uitbreiding postkamers met 40 man. Postkamers vallen echter onder -2% en de heroverweging centrale diensten;
- -2% zou gevolg zijn van andere operaties, maar in tijd is dat niet haalbaar (wetswijzigingen, e.d.).

BIJLAGE V.

Algemeen

- Regeerakkoord, 1982, 17 555, nr. 7

Privatisering

- Brief van de minister van Financiën, 25 mei 1983, 17 938, nr. 1
- Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, 9 augustus 1983, 17 938, nr. 2

Reorganisatie rijksdienst

- Nota inrichting projectministerschap reorganisatie rijksdienst (inclusief twee nota's van verbetering), 1982, 17 353, nrs. 1–4
- Brief van de minister-president, 12 januari 1983, 17 353, nr. 5
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, 25 mei 1983, 17 353, nr. 6

Deregulering

- Brief van de minister-president, 31 januari 1983, 17 555, nr. 51
- Brief van de minister van Justitie, 24 mei 1983, 17 931, nr. 1
- Brief van de minister-president, 15 juni 1983, 17 931, nr. 2
- Brief van de minister van Justitie, 27 juni 1983, 17 931, nr. 3
- Brief van de ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 27 juni 1983, 17 931, nr. 4
- Brief van de minister van Economische Zaken, 27 juni 1983, 17 931, nr. 5
- Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 28 juni 1983, 17 931, nr. 6
- Brief van de minister en staatssecretarissen van Economische Zaken, 8 september 1983, 15 306, nr. 25

Decentralisatieplan

- Nota, 17 december 1980, 16 492, nrs. 1 t/m 5
- Decentralisatieplan, 13 september 1980, 16 492, nrs. 7 en 8

Heroverweging

- Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 21 februari 1981, 16 625, nr. 1
- Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 9 juni 1981, 16 625, nr. 2
- Samenvattend eindrapport heroverweging rijksbegroting, 16 625, nr. 3
- Samenvattend rapport heroverweging Sociale zekerheid en bijstand, Volksgezondheid en Arbeidsvoorwaarden collectieve sector, 16 625, nr. 4
- Memorandum Planvorming quartaire sector; Rapport Centrale Economische Commissie, 16 625, nr. 5
- Deelrapporten eerste ronde Heroverweging, 16 625, nrs. 6–36
- Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 16 februari 1982, 16 625, nr. 37
- Verslag van een mondeling overleg, 16 april 1982, 16 625, nr. 38
- Verslag 29 juli 1982 betreffende rapporten 1 t/m 35, 16 625, nr. 39
- Deelrapporten tweede ronde Heroverweging, 16 625, nrs. 40–55, 57
- Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 24 augustus 1982, 16 625, nr. 56

- Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken, 10 september 1982, 16 625, nr. 58
- Brief van de minister van Financiën, 25 april 1983, 16 625, nr. 59
- Verslag van een mondeling overleg op 13 april 1983, vastgesteld 11 mei 1983, 16 625, nr. 60
- Brief van de minister van Financiën, 17 juni 1983, 16 625, nr. 61
- Nota naar aanleiding van het verslag (nr. 39), 21 juni 1983, 16 625, nr. 62.