

DECENTRALISATIE: PRIVAATRECHTELIJKE DECENTRALISATIE

Achtergrondstudie nummer 5, deel 3,
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

DECENTRALISATIE:
PRIVAATRECHTELIJKE DECENTRALISATIE

Rapport over een studie naar mogelijk-
heden voor decentralisatie van
rijkstaken naar privaatrechtelijke
organisaties

door
ir. G. Prins en
dr.ir. B.M. Jellema

Krekel van der Woerd Wouterse BV
Rotterdam

Januari 1981
Achtergrondstudie nummer 5, deel 3
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© Krekel van der Woerd Wouterse BV

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03344 6

Inhoudsopgave

	<u>Pagina</u>
0. <u>Samenvatting</u>	iv
1. <u>Inleiding</u>	1
1.1 <u>Opdracht en probleemstelling</u>	1
1.2 <u>Aandachtsgebieden</u>	2
1.2.1 <u>Accenten gelegd door de CHR</u>	2
1.2.2 <u>Accenten in het model</u>	2
1.3 <u>Methode van onderzoek</u>	3
2. <u>Praktijkgevallen</u>	5
2.1 <u>Opsomming</u>	5
2.2 <u>Discussie per stel</u>	7
2.2.1 <u>Industriewerving</u>	7
2.2.2 <u>Informatie-overdracht</u>	8
2.2.3 <u>Staatsbedrijf of vennootschap</u>	10
2.2.4 <u>Wegenontwerp</u>	11
2.2.5 <u>Arbeidsmarkt</u>	12
3. <u>Veronderstellingen en werkelijkheid</u>	14
3.1 <u>De eerste hypothesen</u>	14
3.2 <u>Theorievorming</u>	15
3.2.1 <u>Rechtsvorm en zelfstandigheid</u>	15
3.2.2 <u>Sturingsmogelijkheid</u>	16
3.2.3 <u>De aard van de publieke taak</u>	17
3.2.4 <u>Cliënten en derden-betrokkenen</u>	19
3.3 <u>Toetsing per hypothese</u>	22
3.4 <u>Conclusies</u>	26
4. <u>Slotopmerkingen</u>	29
4.1 <u>Het gebrek aan onderzoek</u>	29
4.2 <u>De kleine steekproef</u>	29
4.3 <u>Veranderingsimpulsen</u>	30

	<u>Pagina</u>
5. <u>Case beschrijvingen</u>	31
5.1 <u>Commissariaat Acquisitie</u>	31
5.2 <u>Gesellschaft für Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen mbH (GfW)</u>	35
5.3 <u>Industrial Development Authority (IDA)</u>	38
5.4 <u>Viewdata (Viditel)</u>	39
5.5 <u>Datacommunicatie</u>	42
5.6 <u>Deltakabel B.V.</u>	45
5.7 <u>Staatsvissershavenbedrijf</u>	47
5.8 <u>N.V. Luchthaven Schiphol</u>	48
5.9 <u>N.V. Nederlandse Gasunie</u>	50
5.10 <u>Rijkswaterstaat</u>	52
5.11 <u>Landinrichtingsdienst</u>	54
5.12 <u>Centra voor Vakopleiding van Volwassenen</u>	56
5.13 <u>Arbeidsbemiddeling</u>	60
6. <u>Geraadpleegde bronnen</u>	64

0. Samenvatting

Het onderzoek is gericht geweest op de mogelijkheden van decentralisatie van rijkstaken naar privaatrechtelijke organisaties en de effecten van decentralisatie op het functioneren van de rijksdienst.

Dertien praktijkgevallen zijn geanalyseerd met behulp van bronnenonderzoek en veldwerk. Algemene conclusies zijn getrokken, waar in de uiteenlopende cases grote lijnen herkend konden worden. De cases zijn gegroepeerd tot verwante "stellen", waarbij differentiële beoordeling van vergelijkbare aspecten mogelijk bleek.

De vijf stellen hadden betrekking op:

- A. Industrieroving.
- B. Informatie-overdracht.
- C. Rechtsvorm: staatsbedrijf of vennootschap.
- D. Wegenontwerp.
- E. Arbeidsmarkt.

Organisaties kunnen worden gerangschikt naar de mate van zelfstandigheid.

De bereidheid van de politieke en ambtelijke top tot het geven van beleidsruimte bepaalt deze zelfstandigheid en daarmee de ontlasting van de top. De formeel-juridische structuur is daarbij van secundair belang.

Uitbesteding van uitsluitend een uitvoerende taak naar een zelfstandige organisatie heeft geen invloed op het functioneren van de werklust voor de top. Werkelijke decentralisatie moet eveneens overdracht van beleidsvoorbereiding en beleidsvaststelling inhouden.

De aard van een taak is bepaald door omvang en kwaliteit van de taakuitvoering, de groei, urgentie en politieke gevoeligheid en de noodzaak tot coördinatie met andere taken en doelstellingen. Omvang en kwaliteit van uitvoering hebben onderling een reciproke relatie. Een grote omvang, een sterk variërende vraag en een grote urgentie vereisen een grotere mate van zelfstandigheid.

Politieke gevoeligheid daarentegen heeft een tegengesteld gevolg, evenals de noodzaak tot coördinatie met andere overheidstaken en doelstellingen.

De rangschikking van organisaties naar de mate van zelfstandigheid, of complementair naar de mate van formele en directe invloed van de politieke en ambtelijke top, verloopt van het ambt (dienst, tak van dienst), via het commissariaat en staatsbedrijf, naar privaatrechtelijke structuren met als uiterste de zuiver particuliere private rechtspersoon. Men kan in deze reeks spreken van een toenemende "privatisering".

Het vermogen van organisaties om passend te reageren op wensen en eisen van derden (politieke beslissers buiten de centrale of lokale overheid of maatschappelijke groepen of individuen buiten het cliëntsysteem) is onafhankelijk van de rangorde van ambt tot aan private onderneming.

Daarentegen vermindert in die rangorde wel het vermogen van de politieke en ambtelijke top om de organisatie te doen reageren op beleidsimpulsen.

Om te oordelen of een taak zich leent voor meer privatisering dient gelet te worden op de volgende kenmerken:

- de omvang, groei en urgentie van de hoofdtaak,
- het aantal en het gewicht van de bijkomende aspecten en de bij-taken mede gezien de politieke gevoeligheid hiervan,
- de zelfstandigheid die de organisatie nodig heeft om effectief te kunnen werken,
- de gelijkheid of verdeeldheid van de belangen van het cliëntsysteem,
- de verschillen in belangen tussen het cliëntsysteem en derden-betrokkenen.

In het volgende overzicht wordt aangegeven, welke hoedanigheid van een taak bepaalt of privatisering wenselijk is en de mate waarin.

kenmerk	ambt	particuliere organisatie
Omvang, groei en urgentie hoofdtaak	gering	omvangrijk
Aantal en gewicht bijkomende aspecten en politieke gevoeligheid	groot	klein
Benodigde zelfstandigheid	klein	groot
Belangen binnen het cliëntsysteem	verdeeld	gelijk
Belangentegenstellingen tussen cliëntsysteem en derden-betrokkenen	groot	klein
	←—————→ SCHAAL	

Hoe vaker of zwaarder een taak "links" scoort, hoe meer het ambt de geschikte vorm is, en omgekeerd. Het scoren is echter een kwestie van politieke appreciatie. De vormkeus is in laatste instantie een politieke zaak.

Het is gewenst al die taken, waarbij de overheid is betrokken en die zich blijkens bovenstaande analyse lenen voor uitvoering door een privaatrechtelijk lichaam, te inventariseren.

Het doen overgaan in een dergelijke vorm verlicht de politiek-ambtelijke top (nadat de beslissing is genomen) omdat:

- de overheid via statutaire en budgetrechten kan sturen door "management bij exception",
- niet over elk beleidsdetail een zware politieke discussie kan uitbreken,

- ingewikkelde en tijdrovende ambtelijke coördinatieprocedures beperkt kunnen worden door krachten vanuit de gedecentraliseerde organisatie.

Dit heeft positieve gevolgen voor de verhouding tussen offers voor en effectiviteit van de beschouwde taakvervulling, omdat de toetsing door het cliëntsysteem explicieter wordt. Het maakt het eenvoudiger - en maakt het ook meer de zorg van de organisatie zelf - om bij gewijzigde taak, aanpassingen van budget en bemanning te realiseren. Mede daardoor wordt ook de interdepartementale coördinatie vereenvoudigd.

Vooraf dit laatste is belangrijk, omdat in de komende jaren de overheid nieuwe taken (waartoe vaak politieke druk aanwezig is) alleen zal kunnen entameren, als bestaande taken worden ingekrompen. Binnen de ambtelijke structuur is dit moeilijker door het meestal ontbreken van "performance" tests en door psychologische weerstanden tegen verandering in de monolitische ambtelijke structuur.

Privatisering hoeft voor de arbeidsrechtelijke status van het personeel geen gevolgen te hebben.

Bij decentralisatie worden beleid en uitvoering uitbesteed. Door een juiste vormkeus kan bij decentralisatie naar privaatrechtelijke organen het "in handen houden" bestaan uit:

- toezichthoudende functies (bestuurders, commissarissen),
- ambtenaren-bestuurders,
- andere statutaire bepalingen over bestuur en toezicht, bijvoorbeeld benoemingsrecht,
- budgettaire regelingen.

De onderzoekers trekken uit deze studie de conclusie, dat functionele decentralisatie naar privaatrechtelijke organen voor een aantal ambtelijke taken mogelijk en wenselijk zal kunnen zijn.

De onderzoekers stellen voor om één of twee taken uit de bovengenoemde inventarisatie te onderzoeken op de mogelijkheden tot functionele decentralisatie naar een privaatrechtelijke vorm en deze overgang in een goed gepland proces te effectueren. Uit deze gevallen zou dan lering kunnen worden getrokken voor een "functioneel-decentralisatiebeleid".

1. Inleiding

1.1 Opdracht en probleemstelling

De opdracht omvat een deelstudie binnen het kader van de werkzaamheden van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR).

Het decentralisatie-aspect in de probleemstelling van de CHR is als volgt geformuleerd:

"Welke zullen de gevolgen zijn van een verdergaande territoriale en functionele decentralisatie voor de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren en onder welke voorwaarden zijn die gevolgen positief te beoordelen?

Met andere woorden: welke beheersingsmechanismen heeft de centrale overheid nodig om te kunnen decentraliseren".

Binnen de probleemstelling is deze deelstudie nader toegespitst op de functionele decentralisatie van rijkstaken naar ondernemingsachtige structuren.

Functionele decentralisatie kan geschieden door overdracht van rijkstaken aan openbare lichamen met een specifieke bestuurstaak en groepsdemocratie, door overdracht aan zelfstandige bestuursorganen belast met uitvoering, of door overdracht aan meer ondernemingsachtige structuren. Dit laatste was het object van onderzoek in deze deelstudie voor de CHR.

Tijdens de aanloop tot de studie is de term "ondernemingsachtige structuur" vervangen door "privaatrechtelijke organisatie", omdat de publiekrechtelijke structuren in een andere deelstudie vallen. De opdracht tot dit onderzoek kan nu als volgt worden geformuleerd:

"Wat zijn de mogelijkheden van decentralisatie van rijkstaken naar privaatrechtelijke organisaties en wat zijn de effecten daarvan op het functioneren van de rijksdienst."

1.2 Aandachtsgebieden

1.2.1 Accenten gelegd door de CHR

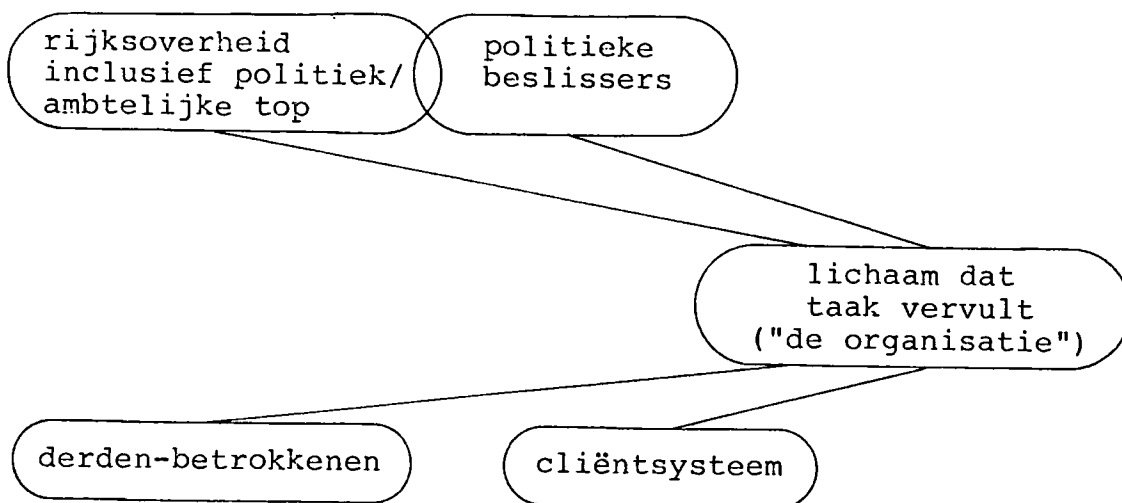
De CHR heeft bovenstaande probleemstelling met betrekking tot de functionele decentralisatie uitgewerkt tot de volgende aandachtsgebieden:

- a. de ontlasting van de politieke en ambtelijke top met behoud van globale sturingsmogelijkheden en daardoor het beter functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid; de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering;
- b. de taak- en bevoegdheidsverdeling op rijksniveau en de interdepartementale coördinatie;
- c. de betere beheersing op centraal niveau door organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering;
- d. de gevolgen voor de personeelsorganisatie en de daaruit voortvloeiende beperkingen.

1.2.2 Accenten in het model

Voorafgaand aan de vraag hoe een bepaalde uitvoeringsvorm uitwerkt op de beheersende instanties en mechanismen, is het noodzakelijk te letten op de effectiviteit die besloten ligt in de uitvoeringsvorm zelf: hoe goed verricht de organisatie het werk dat de uitsluitende reden van haar bestaan is.

Passend in de systeembenadering die voor het werk van de CHR als uitgangspunt is genomen, is onderstaand model gekozen voor het beoordelen van het werk van een organisatie.



De organisatie is er om behoeften te vervullen van een aantal burgers, het "cliëntstelsysteem". Daarbij moet met mogelijk afwijkende belangen van andere burgers, de derden-betrokkenen, op afgewogen wijze rekening worden gehouden. Op de taakvervulling ten aanzien van het cliëntstelsysteem en met de effecten op derden-betrokkenen is daarom in het bijzonder gelet.

1.3 Methode van onderzoek

De onderzoekers hebben de volgende methode van onderzoek gebruikt:

- Er zijn 13 praktijkgevallen gekozen van bestaande rijks-taken of taken, die gegeven de aard van het algemeen belang rijkstaken zouden kunnen zijn (geworden). Deze taken zijn zo concreet mogelijk gedefiniëerd.
- Door bronnenonderzoek en veldwerk zijn de cases bestudeerd en geanalyseerd naar in 1.2.1 genoemde aandachtsgeschieden teneinde te komen tot algemene observaties en bevindingen.

Buiten de praktijkgevallen zijn verwante en complementaire verschijnselen mede bestudeerd; bovendien zijn de bevindingen geplaatst in het kader van de kennis en ervaring van de onderzoekers op het gebied van het functioneren van private en openbare ondernemingen. Ook is een beperkt aantal vraaggesprekken gehouden.

Gewichtige beslissingen, zoals die over de vraag of iets een rijkstaak is en welke vorm deze moet hebben, maken drie fasen door:

- een voorfase waarin de noodzaak tot verandering manifest wordt en waarin - vooral informeel - overleg plaatsvindt, meningen gepeild en gevormd worden, stellingen worden betrokken,
- een actiefase waarin interne rapporten en nota's, soms geheim, worden geproduceerd, veel informeel en formeel beleidsvoorbereidend en politiek overleg, discussie en onderhandeling plaatsvinden en waarin vrijwel steeds het feitelijk besluit valt,
- een bevestigingsfase waarin regering en parlement formeel tot de besluitvorming komen en deze bevestigen; vanaf dat moment komen er statuten, begrotingsstukken en jaarverslagen van de gevormde of veranderde organisaties.

De gekozen methode van secundair onderzoek kan zich slechts richten op de neerslag van de laatste fase. Dat is vergelijkbaar met de studie van de geschiedenis door alleen vredesverdragen te lezen.

Een beperking van de gevolgde methode is, dat beslissende factoren soms niet in openbare stukken tot uiting komen. Deze zijn al dan niet stilzwijgend, in ieder geval niet traceerbaar, tot uitgangspunt geweest. Ook historisch bepaalde factoren zijn dikwijls zwaar wegend, maar niet direct identificeerbaar.

Formele en werkelijke verhoudingen, tenslotte, kunnen aanzienlijk verschillen. Met name verschillen in persoonlijkheid ("sterke man") kunnen binnen een zelfde formele structuur maar ook in het keuzeprocess om tot een bepaalde structuur te komen een volledig andere materiële uitwerking geven. Hiervan blijkt zelden iets uit de geanalyseerde stukken.

De conclusies en aanbevelingen in dit rapport zijn, zoals opgemerkt, gebaseerd op secundaire analyse van de gekozen praktijkgevallen, aangevuld met enkele vraaggesprekken. Hierbij werd goede medewerking ondervonden van respondenten van de betrokken organisaties en verwante instellingen, waarvoor de onderzoekers hun erkentelijkheid betuigen. Met nadruk zij opgemerkt, dat de weergegeven bevindingen over de organisaties slechts een onderlinge vergelijking tot doel hadden en geen oordeel impliceren over het functioneren van de organisaties op zichzelf.

Voor interviews was in de principe-opzet geen tijd en in de praktijk heel weinig. De vragen die de onderzoekers konden "inleveren" bij degenen die het veldwerk deden, kwamen in zo een grote massa onderwerpen terecht dat daaruit weinig bruikbaar kon resulteren, temeer omdat een directe dialoog ontbrak.

Niettemin zijn de onderzoekers er van overtuigd, dat de methode voor een aantal algemene conclusies betrouwbaar is, juist doordat in de zeer uiteenlopende gevallen toch parallelle lijnen herkend konden worden.

2. Praktijkgevallen

2.1 Opsomming

De volgende cases werden bestudeerd:

<u>Praktijk- geval</u>	<u>Organisatie</u>	<u>Globale deeltaak</u>
1	Commissariaat industriewerving	het werven van buiten- landse ondernemingen
2	Gesellschaft für Wirt- schaftsförderung in Nordrhein-Westfalen mbH (GfW)	het bevorderen van inves- teringen in zwakke regio's
3	Industrial Development Authority Ireland (IDA)	het creëren van arbeids- plaatsen door promotie van investeringen
4	PTT/VNVI	viewdata/viditel
5	PTT	data communicatie
6	Deltakabel B.V.	het aanbrengen en exploi- teren van draadomroep- netten
7	Staatsvissershaven- bedrijf	beheer en exploitatie van havens, visafslag en gebouwen
8	N.V. Schiphol	uitoefening van het lucht- havenbedrijf, bouw en ex- ploitatie van het lucht- vaartterrein
9	N.V. Gasunie	inkoop, transport en levering van aardgas
10	Rijkswaterstaat	het (doen) ontwerpen van wegen en het houden van toezicht op de uitvoering

- | | | |
|----|---|--|
| 11 | Landinrichtingsdienst | het (doen) ontwerpen van wegen en het houden van toezicht op de uitvoering |
| 12 | Centra voor vakopleiding voor volwassenen | verbetering van de marktpositie van arbeidskrachten door om-, her- en bijscholing |
| 13 | Arbeidsbemiddeling | dienstverlening voor het tot stand brengen van aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt |

2.2 Discussie per stel

De praktijkgevallen zijn in groepen van twee of drie zodanig verwant, dat differentiële beoordeling van vergelijkbare aspecten mogelijk is. Zo'n groep is een "stel" genoemd.

Het zijn:

Industriewerving	(1, 2 en 3)
Informatie-overdracht	(4, 5 en 6)
Staatsbedrijf en vennootschap	(7, 8 en 9)
Wegenontwerp	(10 en 11)
Arbeidsmarkt	(12 en 13).

Elk stel wordt hieronder behandeld, waarbij de bevindingen uit de praktijkgevallen (hoofdstuk 5) worden samengevoegd per stel en geplaatst in een ruimer kader van andere bevindingen en overwegingen.

2.2.1 Industriewerving

Interessant is om na te gaan, welke argumenten er in de drie praktijkgevallen van industriewerving gebruikt zijn voor de gekozen rechtsvorm.

Bij het Commissariaat Industriewerving is de vraag gesteld of men deze taak bij een onafhankelijke overheidsorganisatie of bij derden zou onderbrengen. Bij dit laatste is klaarblijkelijk gedacht aan free-lance acquireurs, minder aan een privaatrechtelijke ondernemingsvorm. Bij het besluit om een Commissariaat te kiezen vindt men een reeks argumenten die een plaats binnen het Ministerie van Economische Zaken moeten ondersteunen:

- de verantwoordelijkheid van de minister voor de relatie tussen het acquisitiebeleid en de investeringssteun,
- kennis en inzicht binnen E.Z.,
- het feit dat de informatie en acquisitie een taak van de centrale overheid is, waarbij de regionale activiteiten moeten worden gecoördineerd.

Men kiest evenwel niet een rechtstreekse ambtelijke uitoefening maar een Commissariaat, vanwege de noodzaak tot een "eigen gezicht".

Bij de GfW ligt de nadruk ook op het eigen gezicht. De potentiële vestigers hebben slechts met één kundige partner te maken, zonder "bürokratische Hemnisse" die de vertrouwelijkheid ten opzichte van de investeerders waarborgt.

Tegelijk echter heeft deze instantie de mogelijkheid in contact te treden met de "höhen und höchsten Ebenen der Politik, Verwaltung und Wirtschaft".

Men zegt voorlichting en reclame in alle vormen, doch doelgericht, te willen toepassen. De essentie van de dienstverlening is advies, waarbij men niet wil treden in advies dat de overheid niet zou moeten geven (marketing, fusiebemiddeling en fiscaal advies). Men stelt uitdrukkelijk dat geen cadeaus worden gegeven in de vorm van financiële garanties of andere faciliteiten, welke uitgaan boven de locaal vastgestelde normen.

Bij IDA is de noodzaak van een omvangrijke industriewerving veel klemmender dan in Nederland of Duitsland. Hier is een "authority" ingesteld, waarvan het bestuur uit 9 leden bestaat die door de minister worden benoemd.

De IDA kan zeer vergaande faciliteiten verlenen, waarvan de grenzen slechts door het parlement kunnen worden beperkt. Men leent zelf de nodige middelen, richt industrieterreinen in, bouwt fabrieksgebouwen en huisvesting voor toekomstige werknemers. Ook zorgt men voor training van het aan te stellen personeel.

Officieel worden geen gegevens verstrekt door GfW en IDA over de omvang der gebruikte middelen en de resultaten van hun inspanning. Het Nederlandse Commissariaat is nog te jong om al iets over resultaten te kunnen zeggen. De vraag is ook, hoeveel industrievestiging zou hebben plaatsgehad, wanneer de wervende instanties er niet geweest zouden zijn. Maar het is wel duidelijk, dat de IDA veruit het grootste budget en tevens veruit het grootste succes heeft.

Ziet men de industriewerving in andere gevallen, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, dan vindt men daar "agencies" die op vergelijkbare wijze gestructureerd zijn als IDA, zij het met kwantitatief geringere bevoegdheden. Hun zelfstandigheid in vergelijking met ons Commissariaat of GfW leidt evenwel tot een omvangrijker scala van activiteiten. Vooral de mogelijkheid om lokaal personeel uitvoerig te doen scholen, onder andere door uitzending naar vestigingen overzee van de geïnteresseerde investeerder, valt hierbij op naast de mogelijkheid tot het zelfstandig ontwikkelen van industrieterreinen en -faciliteiten.

Ook bij de locale en regionale acquisitie in Nederland lijkt het er op, dat privaatrechtelijke organisaties (de N.V. Industrie te Raamsdonksveer) of publiekrechtelijke organisaties met een grote zelfstandigheid (het Industrieschap Moerdijk) door hun vorm effectiever werken dan ambtelijke structuren. Een voorbeeld van wat in het laatste geval kan gebeuren vindt men bij de afdeling werving van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Tot 1 januari 1980 was deze belast met de werving voor alle industrieterreinen in de Zuidelijke IJsselmeerpolders. Na het zelfstandig worden van de gemeente Lelystad op 1 januari 1980 viel automatisch het werkterrein terug tot het westelijk gedeelte en kreeg de gemeente Lelystad de taak om voor haar eigen gemeente te gaan werven. Hoe vanzelfsprekend ook vanuit ambtelijk en politiek gezichtspunt toch kunnen zulke mechanismen niet bijdragen aan effectief functioneren.

2.2.2 Informatie-overdracht

Onder deze noemer is een drietal praktijkgevallen samengevat, die allen te maken hebben met de overdracht van informatie en programma's via kabels.

Vergelijkt men de ontwikkeling van viewdata in Nederland met die in enkele andere landen dan vallen enkele punten op.

Allereerst worden in landen met een sterke centrale PTT organisatie viewdata-systemen ontwikkeld en er wordt mee geëxperimenteerd. In de Verenigde Staten daarentegen, waar veel PTT activiteiten in particuliere handen zijn, is nog geen viewdata ontwikkeling van de grond gekomen. Ten tweede valt op dat de landen die experimenteren, vrijwel ieder op eigen houtje bezig zijn geweest een systeem te ontwikkelen. Deze systemen concurreren hevig met elkaar.

Uit het eerste mag worden afgeleid, dat voor een nieuwe activiteit, waarbij zoveel zozeer uiteenlopende belangengroepen zijn betrokken (potentiële gebruikers, leveranciers van informatie, leveranciers van systemen, van computerfaciliteiten en telecommunicatielijnen, omroepverenigingen, etc.), één centrale "katalysator" nodig is om de zaak van de grond te tillen. Deze functie lijkt in de VS niet te zijn vervuld. Wanneer zal blijken dat de viewdata ontwikkeling inderdaad in een behoefte gaat voorzien, betekent dit dat de burgers van de VS wellicht pas later van deze diensten kunnen gaan profiteren. Maar aangezien de rol van de PTT's niet alleen die van katalysator, maar veelal ook van ontwikkelaar is en er tussen de landen hierover klaarblijkelijk geen overleg is gepleegd, heeft de opzet van al deze systemen de belastingbetaler onnodig veel geld gekost en dit zal bij het gebruik, dat hij er van maakt, zo blijven. Een taakuitvoering door de overheid garandeert blijkbaar niet altijd een goede internationale afstemming.

In ons land heeft men niet zelf een systeem ontwikkeld maar het Engelse Prestel gekocht. Daarmee wordt nu onder de naam Viditel geëxperimenteerd.

Een bijzonder probleem in ons land is de positie van de omroepen (zie het vakje "politieke beslissers" in het schema in 1.2.2).

Omdat het Viditelbeeld op de beeldbuis verschijnt zou het omroep zijn. Belangrijke overwegingen waarom PTT bij Viditel een vinger in de pap zou moeten hebben, zijn de noodzaak tot bescherming van de privacy, de noodzaak om geen doublures in datanetwerken te krijgen (zie volgend praktijkgeval) en de noodzaak dat de PTT een greep behoudt op alle apparatuur, die op het telefoonnet wordt aangesloten.

De publieke taak ten aanzien van de dienstverlening op het gebied van pure datacommunicatie wordt beargumenteerd met bescherming van de privacy en beveiliging tegen diefstal, de continuïteit van de dienstverlening en de gelijke rechtsbedeling van de gebruikers. Op Europees niveau zijn dezelfde argumenten gehanteerd bij de oprichting van Euronet.

Iets anders ligt de zaak bij Deltakabel. Deze particuliere organisatie was aanvankelijk de concurrent van de N.V. Casema, waarin de PTT de grootste aandeelhouder is. Bezie men de kwaliteit van dienstverlening aan de gebruiker, dan valt op dat Deltakabel een technisch meer geavanceerd systeem aanbiedt (mogelijkheid van een veelheid van netten, afhankelijk van de gelegde kabel, en tweerichting verkeer) en het experiment niet schuwt (het doorgeven van buitenlandse

TV-programma's via het kabelnet aan de Nederlandse abonnees). Het gebrek aan interesse van gemeentelijke zijde om de CAI-exploitatie uit handen te geven en ongelijke concurrentie zijn aanleiding geweest tot een ombuiging in het beleid van Deltakabel. In de huidige structuur is het een installatiebedrijf geworden, ook voor "conventionele" systemen, waarbij Casema soms opdrachtgever is.

De PTT acht de technische geavanceerdheid van het sternet systeem onnodig, en is zeker niet geporteerd voor experimenten, die in het politieke veld dergelijke emoties teweeg brengen als het doorgeven van buitenlandse commerciële programma's.

Concluderend mag men stellen dat het overheidsbedrijf (of het nu een staatsbedrijf is of een vennootschap bescherming biedt tegen bepaalde gevaren die de burger bedreigen, zoals aantasting van privacy en diefstal van gegevens, welke bescherming echter ook in betutteling kan overgaan. Het overheidsbedrijf zou ook de efficiency kunnen bevorderen door verspilling als gevolg van concurrentie tegen te gaan, maar dit gebeurt niet altijd (videotex). Door het monopolistisch karakter neigt men er bovendien toe nieuwe markt- en technische mogelijkheden slechts reactief te volgen. Het particuliere bedrijf is meer geneigd om snuffjes aan te bieden (Deltakabel, Amerikaanse telefoonmaatschappijen). De Nederlandse PTT laat dit slechts heel voorzichtig toe en lijkt eerder geneigd tot waarschuwen tegen dergelijke gadgets dan tot het aanbieden ervan.

2.2.3 Staatsbedrijf of vennootschap

Bij het onderzoek naar de twee "havenbedrijven", dat in IJmuiden en dat van de luchthaven Schiphol, blijkt dat veranderingen in de juridische vorm van overheidstaken zich pas voltrekken als er een zekere spanning is opgebouwd tussen de eisen die de taak stelt en de mogelijkheden die de vorm biedt. Bij het Staatsvissershavenbedrijf was deze spanning de plotse-ling gestegen noodzaak om een eerlijke gang van zaken bij de visafslag te bevorderen ten behoeve van de vissers. De instelling van het ambt van rijksvisafslager kon dit garanderen. Tevens maakte het groeiend economisch belang het nodig, het bedrijf af te zonderen van de gewone dienst van Rijks-waterstaat om het meer zelfstandigheid te geven en de boekhouding op commerciële basis te brengen.

Bij de N.V. Schiphol was het nodig de groeiende taak een breder bestuurlijk, organisatorisch en financieel kader te geven dan de gemeentelijke dienst kon bieden.

Uit de stukken blijkt dat er typisch ondernemingsachtige motieven een rol hebben gespeeld (onafhankelijk van overheid, ondernemingszin, concurrentiekracht, slagvaardigheid, snelle besluitvorming, betrokkenheid en nationaal prestige). De gemeente Amsterdam blijkt zich bij de N.V.-vorm te hebben neergelegd. Dat klinkt niet positief. Politiek andersdenkenden dan de toenmalige minister Algera twijfelden aan het feit of die besluitvorming wel zo effectief was bij een

N.V. (Burger) of meenden dat het algemeen belang eiste dat de eigendom juist zou worden afgestoten (Van Hulten).

Op dit moment is de discussie over het schoonmaakpersoneel aan de orde. Schiphol wil een contract met een particulier schoonmaakbedrijf aangaan en dat met het gemeentelijke schoonmaakdienst van Amsterdam beëindigen. Amsterdam is hier tegen, maar zou nu overwegen om deze gemeentedienst in een N.V. vorm onder te brengen. De vakorganisaties protesteren in dit verband tegen de tendens tot "privatisering".

Op een andere wijze laten de N.V. Schiphol en de N.V. Gasunie zich met elkaar vergelijken. De eerste kent alleen overheids-aandeelhouders, de tweede is voor 40% in handen van DSM (op zichzelf weer een overheids-N.V.) terwijl daarnaast Esso en Shell ieder voor een kwart participeren. De staat heeft de resterende 10%. Belangrijke argumenten voor de N.V.-vorm van minister De Pous waren, dat een staatsbedrijf een nieuwe opbouw van het apparaat en de nodige kennis zou vereisen. Verder is een N.V. gemakkelijker te financieren, terwijl ook weer ondernemingsachtige overwegingen gelden (economisch rendement, commerciële aanpak, marktmechanisme). Bij deze vennootschap dient dit alles het landsbelang, met de mogelijkheid van staatsinvloed en met gebruikmaking van de ervaring van de Staatsmijnen.

2.2.4 Wegenontwerp

In de voorbeelden van Rijkswaterstaat en de Landinrichtingsdienst gaat het om de concrete ontwerpzaak van wegen, inclusief het toezicht op de uitvoering. Rijkswaterstaat doet dit werk vrijwel uitsluitend met eigen mensen, terwijl de Landinrichtingsdienst van oudsher fluctuerende delen van haar taken, waaronder ook deze, uitbesteedt aan derden. Dit verschil heeft grote gevolgen nu in de laatste jaren bij het wegenontwerp het aantal en de invloed van de kwalitatieve aspecten toenemen. Hoewel het niet gaat om de voorbereidende ontwerp taken, het wegenplan etc., maar slechts om de concrete ontwerpwerkzaamheden, neemt toch de kwantitatieve output per manjaar bij Rijkswaterstaat in de laatste jaren dramatisch af. Bij de Landinrichtingsdienst is dit veel minder het geval. Vooral Rijkswaterstaat moet voor elke kilometer te realiseren autosnelweg tegenwoordig een veelvoud van uitgewerkte alternatieven produceren in vergelijking met vroeger. Toch lijkt dit niet geheel de relatieve teruggang in output te kunnen verklaren. Ook in 1975 immers maakten officiële medebeslissers en actiegroepen het de ontwerpers al lastig om een bruikbare oplossing te produceren.

Het in eigen beheer houden van alle uitvoerend werk verlaagt de flexibiliteit, niet alleen in kwantitatieve zin, maar ook in kwalitatieve zin. Men kan nu eenmaal van dezelfde medewerker niet zoveel veelzijdigheid verlangen, dat hij het ene jaar veel technisch ontwerpwerk produceert en het andere jaar effectief bezig is met landschaps- en natuurbehoud. Wel kan men bij het uitbesteden van werk de pieken telkens

bij die bureaus onderbrengen, die de op dat moment gevraagde specialismen beheersen. Vermoedelijk zou een traditie van het uitbesteden van een deel van het werk aan een particuliere organisatie (zoals aan Heidemij, Grontmij en ingenieursbureaus door de LD en aan Articon door de NS) tot meer flexibiliteit hebben geleid. Het uitbesteden van alleen uitvoerend werk heeft geen effect op de belasting van de top van de organisatie.

2.2.5 Arbeidsmarkt

De Centra Vakopleiding voor Volwassenen (CVV) en de "gewone" arbeidsbemiddeling zijn de praktijkgevallen, die hier zijn onderzocht. Naast het werk van de GAB's zijn er andere mechanismen die zorgen, dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt elkaar ontmoeten. Het grootste gedeelte van de "labor turnover" vindt plaats via personeelsadvertenties. Voor mensen die moeilijker aan de slag komen speelt de bemiddeling door het arbeidsbureau een grote rol. Daarbij kunnen sommigen (maximaal rond 2500 per jaar) een vakopleiding krijgen via de CVV. En tenslotte is er sinds kort de Stichting Start, die moeilijke bemiddelingsgevallen via de uitzendformule aan werk tracht te helpen.

Opmerkelijk nu is het verschil in effect tussen de verschillende organisatievormen. Veel werklozen klagen dat ze via het arbeidsbureau niet aan een baan kunnen komen. Veel werkgevers klagen dat zij via het GAB geen mensen kunnen krijgen. Maar van de opgeleiden via de CVV vindt 75% een baan, terwijl deze mensen gezocht zijn door de bedrijven. Ook de Stichting Start schijnt succes te hebben.

Het zo snel mogelijk bijeenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt is in deze tijd een nationaal belang van de hoogste orde. Het is vooral op dit primaire doel dat de CVV (via opleiding) en Start (via een gewenningsperiode als uitzendkracht) goed opereren. Het lijkt erop of de veelheid van taken die naast de pure arbeidsbemiddeling aan het GAB zijn opgedragen, de aandacht van de hoofdtak (bemiddeling) afleidt en daarmee de effectiviteit benadeelt. Dat er zoveel zorgvuldigheidsaspecten aan het bemiddelingswerk zijn gekoppeld, en dat deze aspecten politiek zeer gevoelig liggen is duidelijk. Maar de plaatsing binnen het ambt maakt de taakuitvoering dan ook bijzonder afhankelijk van deze zorgvuldigheidseisen. Men leest over de CVV, waar een selectiebeleid wordt gevoerd en waar fikse eisen van aanpassing aan het normale arbeidsproces worden gesteld, soms wel eens klachten over het gevoerde beleid: er zouden te weinig kansarme groepen worden geselecteerd voor de opleiding, men zou teveel op tempo letten. Toch lijken deze impulsen de organisatie niet te verhinderen een relatief hoge output te halen. De aangevoerde bezwaren bereiken ook zelden een politiek invloedrijk niveau.

De GAB's zullen op basis van een reorganisatieplan gefaseerd overgaan op de formule van het arbeidsbureau nieuwe stijl (ANS). Opmerkelijk is, dat de directeuren een grotere auto-

nomie krijgen voor een goede taakvervulling en dat van de overlegstructuren wordt verwacht, dat zij zich meer op kwantitatieve doelstellingen en taakstellingen gaan richten en minder op het ad-hoc bijsturen. Afgewacht zal moeten worden of dit de effectiviteit van deze arbeidsbemiddeling zal verhogen. Een vraagteken kan worden gezet bij de afspiegeling van het veld van betrokkenen in de verschillende overlegstructuren. Slechts 25% van de bemiddelingen door de GAB's betreft het midden- en kleinbedrijf, terwijl 65.000 van de 92.000 op het arbeidsbureau geregistreerde vacatures daarvan afkomstig zijn (cijfers 1977).

3. Veronderstellingen en werkelijkheid

3.1 De eerste hypothesen

De allereerste werkhypothesen zijn aan de hand van de eerste onderzoeksbevindingen bijgeschaafd tot het stel van veronderstellingen dat in 3.3 is weergegeven.

Hierbij is uitgegaan van een reeks rechtsvormen verlopend van ambt (dienst, tak van dienst), via commissariaat, staatsbedrijf, de "postbank"-constructie, privaatrechtelijke rechtspersoon met 100% staatsdeelname of -bevoegdheid, idem met partiële staatsdeelname of -bevoegdheid tot tenslotte de privaatrechtelijke rechtspersoon zonder staatsdeelname of -bevoegdheid. Met staatsbevoegdheid is bedoeld statutaire bevoegdheid, voorbehouden of onderworpen aan de goedkeuring van de staat.

In deze volgorde neemt de directe invloed van de minister (c.q. politieke top) af. Dit wil niet zeggen dat die invloed kleiner wordt maar wel dat hij slechts op langere termijn zijn uitwerking kan hebben en dus minder kan worden aangewend voor snel wisselende stuurimpulsen. Het vermogen van organisaties om autonoom te reageren op wisselende beleidsinzichten van de centrale overheid blijft onverlet. Wel neemt zoals gezegd het vermogen van de politieke en ambtelijke top af om die organisaties frequent en ingrijpend bij te sturen.

In diezelfde rangorde neemt evenwel het vermogen van de organisaties toe om adequaat te reageren op wisselende "markt"-eisen en -wensen. Markt heeft hier een meer algemene betekenis dan alleen de commerciële notie. Elke onvervulde behoefte van een bepaalde doelgroep kan als de vraagzijde van een markt worden aangemerkt. Deze markt is het primaire cliëntsysteem, dat de "raison d'être" vormt van de organisatie. De "beloning" van de organisatie (de materiële of morele meerwaarde) dient dan gekoppeld te zijn aan de ten behoeve van het cliëntsysteem verrichte "performance".

De hypothesen worden toegelicht in de volgende paragraaf. Daarna wordt het geheel getoetst aan de "stellen" praktijkgevallen, waarna de houdbare conclusies worden verzameld.

3.2 Theorievorming

3.2.1 Rechtsvorm en zelfstandigheid

Het vervullen van een maatschappelijke behoefte wordt een overheidstaak, wanneer de gekozen volksvertegenwoordiging deze als zodanig aanwijst. De aanwijzing zal er op gebaseerd zijn, dat de taak niet anderszins op bevredigende wijze wordt vervuld of kan worden vervuld.

Beleidsvorming en beleidsbepaling zijn daarmee ten aanzien van een dergelijke taak aan de overheid opgedragen, evenals de implementatie van het beleid. De taakvervulling zal daarom in meer of mindere mate sturing en beleidsbepaling vereisen van de kant van de politieke en ambtelijke top. Men kan organisaties rangschikken naar de formele, directe invloed van de politieke of de ambtelijke top:

1. Ambt (dienst, tak van dienst).
2. Commissariaat.
3. Staatsbedrijf.
4. Privaatrechtelijke structuur met volledige staatsdeelname of -bevoegdheid.
5. Privaatrechtelijke vorm met gedeeltelijke deelname of bevoegdheid van de staat.
6. Privaatrechtelijke en zuiver particuliere vorm.

Het is mogelijk statutair bepaalde bevoegdheden voor te behouden aan de rijksoverheid. In bijzondere gevallen kan worden gekozen voor een rechtspersoon sui generis met eigen structuur en complex van bevoegdheden (ABP, Postbank).

In bovenstaande volgorde vermindert de directe zeggenschap van de politieke en ambtelijke top binnen de betreffende organisatie. Daardoor verliest de centrale overheid in die rangorde steeds meer het vermogen om de organisatie snel en volledig te doen reageren op wisselende beleidsinzichten. Wel kan de organisatie autonoom reageren. Aan de andere kant neemt het vermogen van de organisatie toe om te reageren op wisselende eisen van het cliëntsysteem.

Het formeel-juridische beeld kan echter in belangrijke mate worden verstoord door de in werkelijkheid bestaande bevoegdheden en afspraken, die op privaatrechtelijke, statutaire basis berusten. In werkelijkheid kan een staatsbedrijf als de PTT een grotere mate van zelfstandigheid en onafhankelijkheid in besluitvorming van de politieke en ambtelijke top vertonen, dan wordt toegestaan aan een privaatrechtelijk bedrijf als bijvoorbeeld de N.V. Nederlandse Spoorwegen. Tegenover de formeel-juridische structuur staat het complex van de materiële structuur van zeggenschap en bevoegdheden.

De diverse begrippen worden lang niet altijd in hun strikt juridische betekenis gehanteerd door de politieke besluitvormers. Het woord "staatsbedrijf" wordt veelal gebruikt voor iedere rechtsvorm, waarbij de centrale overheid de

volledige of nagenoeg volledige zeggenschap heeft, zoals de N.V. met 100% staatsdeelname. De formeel-juridische structuur wordt in de praktijk duidelijk als minder belangrijk ervaren, dan zeggenschap en bevoegdheid.

Van fundamentele invloed is wel of de begroting van een organisatie onderworpen is aan de goedkeuring van de overheid. Hoewel dit nergens zal blijken uit geschreven materiaal, zal het beleid van een dergelijke organisatie gericht zijn op minimalisatie van kritiek en bijsturing naar aanleiding van die begroting. De instantie, die de begroting moet goedkeuren, heeft zo een indirecte invloed.

Het essentiële criterium, waarnaar organisaties gerangschikt dienen te worden, is de mate van zelfstandigheid. De zelfstandigheid van een organisatie wordt bepaald door de beleidsruimte, die zij heeft. Uitsluitend decentralisatie van uitvoering is geen werkelijke functionele decentralisatie. Werkelijke decentralisatie moet eveneens een (gedeeltelijke) overdracht inhouden van beleidsvoorbereiding en beleidsvaststelling, dus een mate van werkelijke zelfstandigheid.

De bereidheid van de politieke en ambtelijke top om beleidsruimte te geven is bepalend voor de aard van de organisatie, die aangewezen is voor de uitoefening van de taak. Zolang de top zelf geheel of gedeeltelijk de beleidsvoorbereiding en -vaststelling wil behouden, kan van een ontlasting van die top geen sprake zijn. Scheiding van de beleidsvoorbereiding en de uitvoering en uitbesteding van het uitvoerende werk naar een zelfstandige organisatie hebben geen invloed op het functioneren van of op de werklast voor de top.

Conclusie:

De bereidheid van de top tot het geven van beleidsruimte en de daaruit voortvloeiende mate van zelfstandigheid van de organisatie bepalen de ontlasting van de politieke en ambtelijke top. De formele juridische structuur is daarbij van secundair belang al dient wel voor elke soort van taak de meest passende vorm te worden gekozen om "wrijving" tussen vorm en taak te vermijden.

De argumenten ten aanzien van de keuze van een rechtsvorm spitsen zich meestal toe op de - al dan niet gewenste - zelfstandigheid van de organisatie.

De aard en kwaliteit van de taak zijn bepalend voor de mate van zelfstandigheid van een organisatie ten opzichte van de politieke en ambtelijke top, maar slechts in geringe mate bepalend voor de rechtsvorm waaronder dit gebeurt. De analyse van de aard van de taak is besproken in paragraaf 3.2.3.

3.2.2 Sturingsmogelijkheid

Complementair aan de vraag, welke beheersingsmechanismen de centrale overheid nodig heeft om te kunnen decentraliseren, staat de mate van zelfstandigheid die de centrale overheid bereid is te geven aan een zelfstandig orgaan.

De bestaande beheersingsmechanismen van wetgeving, planning, nota's en richtlijnen bieden ruime mogelijkheid tot het aangeven van kaders, waarbinnen de implementatie van het beleid moet liggen. Decentralisatie houdt echter in het toekennen van bevoegdheden om in een zekere onafhankelijkheid en op grond van zelfstandige belangenafweging besluiten van regeling en bestuur te nemen.

Essentieel is een mate van autonomie in de invulling van het beleid. Wanneer slechts afscheiding van de uitvoerende taak plaats heeft, is er sprake van deconcentratie.

3.2.3 De aard van de publieke taak

De mate van zelfstandigheid waarover een instantie ter uitvoering van een bepaalde Rijkstaak dient te beschikken is sterk afhankelijk van de aard van de beschouwde taak of deeltaak.

De kenmerken aan de hand waarvan de aard van de taak of deeltaak kan worden gedefinieerd zijn:

A. De omvang van de taak en de kwaliteit van de taakuitvoering.

Gegeven een bepaalde taak dient te worden vastgesteld op welke wijze en in welke mate aan de onderkende vraag dient te worden voldaan. Vastgesteld moet worden wat de feitelijk te realiseren output is, zoveel mogelijk weergegeven in concrete (meetbare) termen. Bijvoorbeeld het aantal arbeidsbemiddelingen per jaar, of het aantal nieuw aangeslotenen op viewdata.

De genoemde output dient tevens in termen van de kwaliteit ervan te worden vastgesteld.

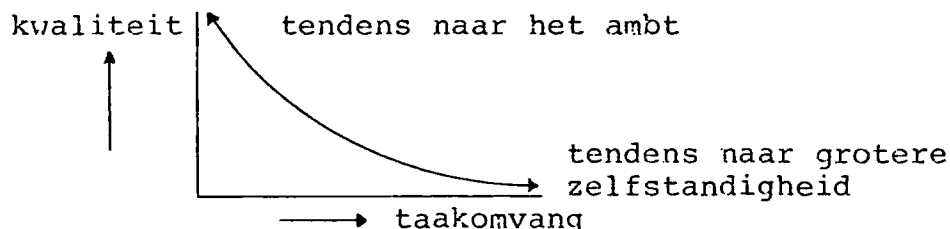
Met kwaliteit wordt hier bedoeld:

- kwaliteit ten opzichte van de wensen van het cliënt-systeem,
- zorgvuldigheid ten aanzien van derden/betrokkenen (buiten het cliënt-systeem),
- gelijke rechtsbedeling,
- het vermijden van tegenstrijdige regels.

Essentieel is de vraag: "Waar ligt het optimum tussen taakomvang en de kwaliteit van de taakuitvoering".

Er bestaat een relatie tussen deze beide factoren die als volgt kan worden omschreven: naarmate de omvang van de taak toeneemt, neemt de haalbare kwaliteit af gegeven een bepaalde mankracht. Ook het omgekeerde geldt.

Het volgende grafiekje illustreert dit.



Een combinatie van hoge "produktie" en hoge kwaliteit komt zelden voor. Beide criteria stellen namelijk tegenstrijdige organisatorische eisen en gaan samen met andere "culturen" van de organisatie. Extreem gesteld neigt een toenemende problematiek met veel, vaak innerlijk tegenstrijdige beleidsaspecten tot een organisatie die haast niets presteert, maar daaraan wel de grootste zorgvuldigheid besteedt, terwijl het andere uiterste als "voorstormen met oogkleppen op" kan worden aangeduid. Een voorbeeld van tegenstrijdigheden in het beleid vindt men in het artikel van Prof.Dr. J.A.A. van Doorn in Beleid en Maatschappij van februari 1980: "Men stelt het land voor immigratie uit Suriname geheel open - erkenning van gelijke rechten van rijksgenoten overzee - en men overlegt meteen met de Surinaamse regering over remigratie."

Als de mix van kwaliteit en kwantiteit niet strookt met de "marktbehoeften", is het vooral voor een ambtelijke organisatie moeilijk bij te sturen: wie zal de verantwoording nemen om een stukje zorgvuldigheid in te leveren ten behoeve van meer output. Een andere overweging is, dat bij een teruglopende kwantitatieve vraag men extra "kwaliteit" kan gaan zoeken om een bepaalde mankracht bezig te houden.

B. De ontwikkeling van de taak (groei/stagnatie).

Indien de vraag in meer of mindere mate aan veranderingen onderhevig is, dient het uitvoerend lichaam hierop te zijn ingesteld. Dit betekent korte beslislijnen en dus een grotere mate van zelfstandigheid.

Conclusie:

Bij een variërende vraag is een grotere mate van zelfstandigheid vereist.

C. De urgentie van de taak en politieke gevoeligheid.

De wijze waarop een urgente taak wordt uitgevoerd hangt sterk samen met de politieke gevoeligheid.

Bij een urgente taak zal, de taakuitvoering zoveel mogelijk verzelfstandigd worden, maar er zal tevens een tamelijk directe binding met de politiek/ambtelijke top worden onderhouden.

Indien een bepaalde taak politiek gevoelig is - d.w.z. dat nuances in het beleid nauwlettend politiek gevolgd worden - zal de politiek/ambtelijke top een grote(re) invloed noodzakelijk achten.

Conclusie:

Naarmate de urgentie van de taak toeneemt, is een gröttere mate van zelfstandigheid vereist, en naarmate de politieke gevoeligheid van een taak toeneemt, dient de zelfstandigheid van het uitvoerend lichaam kleiner te zijn.

D. Coördinatie ten opzichte van andere doelstellingen.

Op een hoger politiek/ambtelijk niveau kan beter worden overzien welke andere beleidsdoelstellingen voor een bepaalde taak van belang kunnen zijn.

Conclusie:

Naarmate bij de uitvoering van de taak andere belangrijke beleidsaspecten in het geding komen zal de zelfstandigheid van het uitvoerend lichaam kleiner dienen te zijn.

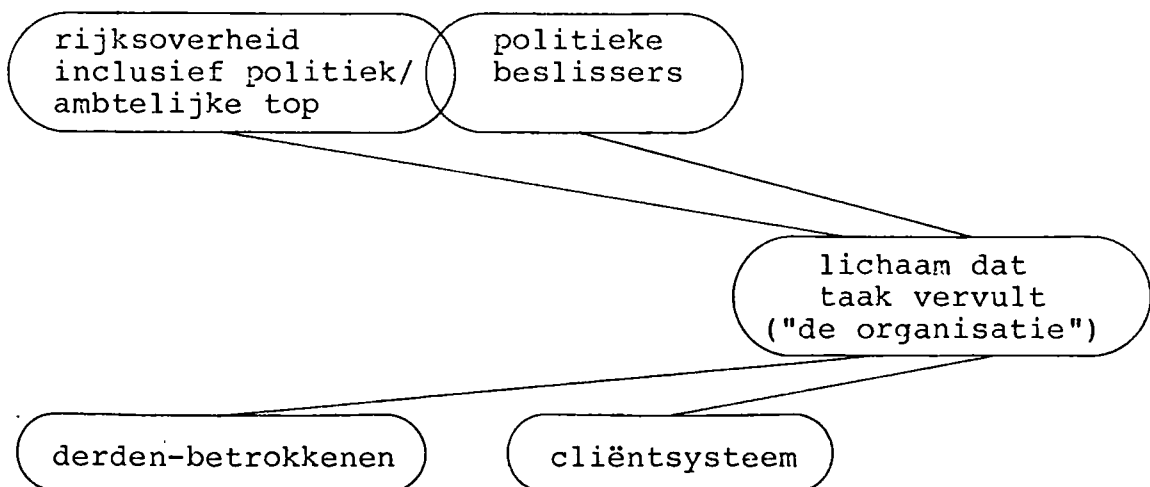
Vastgesteld dient te worden dat de hier genoemde factoren niet of zeer moeilijk te kwantificeren zijn. Bovendien is het afwegen van factoren (met uiteenlopende gevolgen voor de keus van de organisatievorm) objectief niet mogelijk. Dit is altijd een politieke zaak.

Samenvattend kan de aard van de publieke taak worden onderscheiden naar:

- omvang, groei en urgentie van de hoofdtaak,
- aantal en gewicht van de bijkomende aspecten en bij-taken mede gezien de politieke gevoeligheid hiervan.

3.2.4 Cliënten en derden-betrokkenen

Rijkstaken worden verricht ten behoeve van burgers, die we voor een specifiek taakgebied met cliënten aanduiden. Derden-betrokkenen kunnen echter belangen hebben die door de taakuitvoering beïnvloed worden. De rijksoverheid en de politieke beslissers dienen met dit complex van belangen rekening te houden bij structuur- en vormkeuze van de taakuitvoering en zonodig bij het (bij-)sturen van het beleid van de taakuitvoerende organisatie. Ter illustratie wordt het relatiediagram van blz. 3 nog eens getoond.



De problematiek van het decentraliseren naar privaatrechtelijke organisaties nu hangt samen met de belangenverschillen binnen het cliëntsysteem, binnen de groeperingen van derden-betrokkenen en tussen het cliëntsysteem en de derden-betrokkenen.

Enkele voorbeelden:

Industriewerving dient de betalingsbalans, het kennisniveau, de werkgelegenheid en het macro-economische rendement van de Nederlandse volkshuishouding. Alle Nederlanders profiteren daarvan. Over de verdeling van de verkregen meerwaarde is geen aparte discussie, deze gaat op in de algemene discussie over de verdeling van welvaart.

Derden-betrokkenen zijn Nederlandse ondernemers, die wellicht menen in hun concurrentiepositie te worden geschaad. Maar in de praktijk werken er ook voor hen positieve effecten, die meestal belangrijker worden geacht.

Tevens zijn derden-betrokkenen gemeenten of regio's, die menen dat daadwerkelijke vestigingen bij voorkeur in hun gebied moeten plaatsvinden. Dit verdelingsprobleem wordt echter opgelost door de objectieve houding van de wervers, die de vestiger in spe alleen feitelijke informatie geven en hem zelf laten kiezen. Hier is dus nauwelijks sprake van belangentegenstellingen binnen en tussen de groepen cliënten en derden-betrokkenen.

Bij de arbeidsbemiddeling ligt dit anders.

Cliënten zijn werkgevers en werknemers. Met beider belangen wordt in gelijke mate rekening gehouden. Binnen elk dezer groepen zijn belangentegenstellingen (groot/klein bedrijf, kansarme werkzoekenden die over hun problemen willen praten/positieverbeteraars die snel bemiddeld willen worden).

Het is duidelijk dat òn politici òn actievoerenden aanleiding kunnen vinden zich met het bemiddelingsbeleid te bemoeien, zonodig tot in detail. De taken en de rapportage omvatten zeer verscheidene en steeds meer aspecten. De "zorgvuldigheid" lijkt te overheersen. Met dien verstande echter dat de vraag gewettigd is of dit alles nu wel ten behoeve van het cliëntsysteem gebeurt, dan wel om politieke medebeslissers te gerieven. De aanbevelingen, die geleid hebben tot de ANS-structuur, pogen blijkbaar de directeuren van de GAB's weer een eigen beleidsruimte te geven en gedetailleerde en wisselend politieke stuurimpulsen te kanaliseren.

Beide voorbeelden dienen mede om de indeling te illustreren in soorten taken zoals in het schema op de volgende bladzijde is weergegeven. De praktijkgevallen zijn er in gerangschikt. Een pijl geeft aan dat naar de mening van de onderzoekers een verschuiving aan de gang is.

belangen en invloed van derden-betrokkenen		Cliëntsysteem			
		gelijke belangen		verdeelde belangen	
		klein	groot	klein	groot
urgentie van de taak	groot (budget; bemanning; investe- ringen)				
	klein (budget; bemanning; investe- ringen)				

1. Commissariaat Industriererving.
2. Gesellschaft für Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen mbH (GfW).
3. Industrial Development Authority (IDA)
4. PTT/VNVI.
5. PTT, data communicatie.
6. Deltakabel B.V.
7. Staatsvissershavenbedrijf.
8. N.V. Schiphol.
9. N.V. Gasunie.
10. Rijkswaterstaat.
11. Landinrichtingsdienst.
12. Centra voor vakopleiding voor volwassenen.
13. Arbeidsbemiddeling.

3.3 Toetsing per hypothese

In dit hoofdstuk worden de hypothesen opgesomd die als toetsingskader voor de praktijkgevallen hebben gediend. Per hypothese wordt ondersteunend of weerleggend materiaal uit de te stellen praktijkgevallen gedestilleerd. Als een stel niet tot conclusies voor een bepaalde hypothese leidt, wordt dit aangegeven met n.v.t. (niet van toepassing).

1. Het vermogen van organisaties om passend te reageren op wensen en eisen van derden (politieke beslissers buiten de centrale of lokale overheid of maatschappelijke groepen of individuen buiten het cliëntsysteem) is onafhankelijk van de rangorde van ambt tot aan private onderneming.

Industriewerving: n.v.t.

Informatie-overdracht: Deltakabel kan zich op korte termijn wat meer onttrekken aan bijstuurimpulsen van politieke actoren. De vraag is echter of deze situatie niet juist "passender" is dan de prudente houding van de PTT in politiek gevoelige zaken.

Staatsbedrijf of vennootschap: Er komen uit de cases geen aanwijzingen dat vennootschappen, zelfs die met partieel rijksbelang, niet voldoende "bijstuurbaar" zouden zijn.

Wegenontwerp: n.v.t.

Arbeidsmarkt: De gevoeligheid voor bijstuurimpulsen bij het ambt (GAB) is groter dan bij de privaatrechtelijke organisatie (Start) of bij de wat afstandelijker geplaatste ambtelijke organisatie (CVV). Maar dit belemmert juist het "output-gerichte" functioneren van de echt moeilijke gevallen (Start).

Conclusie: Deze hypothese is juist, als men "passend" vertaalt in die zin, dat het "passend" is te frequente en tegenstrijdige stuurimpulsen "uit te filteren" die per saldo slechts een "ruis"-effect op de organisatie hebben, maar wel de omvang van de produktie belemmeren.

2. Een omvangrijke, moeilijk vervulbare maatschappelijke behoefte vereist een organisatie met een groot vermogen tot kwantitatieve produktie. Dit vraagt om een grote mate van zelfstandigheid, te realiseren door:
 - een "veraf" gerangschikte structuur, of
 - een ambtelijke status met een bijzondere vrijheid van handelen, zowel formeel vastgelegd als informeel (stilzwijgende afspraak tot "dekken" van wat die organisatie doet).

De laatste vorm (ambt, met grote dagelijkse vrijheid van handelen) komt eerder voor in een periode van grote collectieve nood (oorlog, rampen, wederopbouw), waarin de natie of de regio één centraal doel lijkt te hebben, dan

in perioden met gemiddeld algemeen welzijn doch partiële noden bij delen van de bevolking.

Industriewerving: IDA tegenover het Commissariaat Industriewerving en GfW ondersteunt de hypothese.

Informatie-overdracht: Waar belangrijke en omvangrijke taken moeten worden vervuld heeft het Staatsbedrijf der PTT de genoemde vrijheid van handelen.

Staatsbedrijf of vennootschap: Ondersteunt de hypothese.

Wegenontwerp: In de tijd van de grote behoefte aan het bouwen van doorgaande rijkswegen was er de Directie Wegen (bijzondere vrijheid van handelen); deze is inmiddels opgeheven.

Arbeidsmarkt: CVV en Start zijn voorbeelden van het realiseren van een zekere zelfstandigheid.

Conclusie: Deze hypothese is in overeenstemming met de cases.

3. Een taak met veel verschillende en variabele beleidsaspecten die politiek actueel en gewichtig zijn (afhankelijk van de inzichten van de dag in het parlement of gevoelig voor publieke kritiek) en/of waarbij tussen individuen en groepen sterk uiteenlopende belangen gelden (binnen cliëntsysteem of tussen cliëntsysteem en derden-betrokkenen) vraagt om een plaats in of direct bij het "ambt".

Industriewerving: n.v.t.

Informatie-overdracht: Viditel en data-communicatie ondersteunen deze hypothese.

Staatsbedrijf of vennootschap: Belangwekkend is de discussie over het beëindigde contract van de N.V. Schiphol met de Gemeentelijke Schoonmaakdienst van Amsterdam. Hierin speelt vervangen van personeel met een ambtelijke status door dat van particuliere bedrijven een rol. Deze zaken zijn altijd "politiek actueel en gewichtig". De discussie hierover is nog aan de gang.

Wegenontwerp: Bij het uitbesteden van ontwerptaken blijven die onderdelen of aspecten, die beleidsgevoelig zijn, steeds binnen de ambtelijke sfeer.

Arbeidsmarkt: Weerspreekt de hypothese. CVV en Start behoren tot de beleidsgevoelige vraagstukken waarvoor de arbeidsbemiddeling is gesteld, en zijn juist "zelfstandiger" dan de GAB's zelf.

Conclusie: De hypothese gaat niet op. In beleidsgevoelige gevallen kan een privaatrechtelijke of perifere ambtelijke vorm soms juist goed werken.

4. De "gevoelige" taken kenmerken zich door:
- geneigdheid zich te richten op steeds meer beleidsaspecten en bijkomende taken,
 - inadequate en weinig spontane rapportage en evaluatie ("moeilijk meetbaar"),
 - geringe hoofdtaak-gerichtheid.

Organisaties met een verschuiving in taak van kwantitatieve naar kwalitatieve accenten vertonen de problemen van deze hypothese in versterkte mate.

Industriewerving: n.v.t.

Informatie-overdracht: Weerspreekt de hypothese niet.

Staatsbedrijf of vennootschap: n.v.t.

Wegenontwerp: Ondersteunt de hypothese.

Arbeidsmarkt: Ondersteunt de hypothese (GAB).

Conclusie: Deze hypothese klopt met de praktijkgevallen.

5. Gerichtheid op een cliëntsysteem ("marktgerichtheid") vraagt een eigen identiteit van de uitvoerende organisatie en gaat samen met een meetbare output.

Industriewerving: Positief ten aanzien van de hypothese.

Informatie-overdracht: Ondersteunt de hypothese (Euro-net, Viditel, Deltakabel).

Staatsbedrijf of vennootschap: Ondersteunt de hypothese.

Wegenontwerp: De Landinrichtingsdienst als geheel en de voormalige Directie Wegen ondersteunen de hypothese.

Arbeidsmarkt: De CVV en Start steunen de hypothese.

Conclusie: Deze hypothese stemt overeen met de bevindingen uit de praktijkgevallen.

6. Het overdragen van een rijkstaak aan een privaatrechtelijke organisatie behoeft geen arbeidsrechtelijke gevolgen te hebben voor personeel.

Industriewerving: n.v.t.

Informatie-overdracht: n.v.t.

Staatsbedrijf of vennootschap: Heeft gevolgen gehad voor het personeel van de schoonmaakdienst van Schiphol.

Wegenontwerp: n.v.t.

Arbeidsmarkt: Bij overgang op Start geen wezenlijk andere personeelsstatus.

Conclusie: Uit de praktijkgevallen blijkt dat men de personeelsstatus gelijkwaardig kan laten blijven aan de ambtelijke maar dat dit niet altijd voor alle betrokkenen automatisch gebeurt.

3.4 Conclusies

Voor taken van openbaar belang kunnen verschillende vormen worden gekozen:

1. Ambt (dienst, tak van dienst).
2. Commissariaat (bijzondere ambtelijke positie).
3. Staatsbedrijf.
4. Privaatrechtelijke structuur met volledige staatsdeelname of -bevoegdheid.
5. Privaatrechtelijke vorm met gedeeltelijke deelname of bevoegdheid van de staat.
6. Privaatrechtelijke en zuiver particuliere vorm.

De privaatrechtelijke vormen kunnen zijn N.V.'s, B.V.'s, verenigingen en stichtingen. In de rangorde 1 tot 6 kan men spreken van een toenemende "privatisering".

Om te oordelen of een taak zich leent voor meer privatisering dient gelet te worden op de volgende kenmerken:

- de omvang, groei en urgentie van de hoofdtaak,
- het aantal en het gewicht van de bijkomende aspecten en de bij-taken mede gezien de politieke gevoeligheid hiervan,
- de zelfstandigheid die de organisatie nodig heeft om effectief te kunnen werken,
- de gelijkheid of verdeeldheid van de belangen van het cliëntstelsel,
- de verschillen in belangen tussen het cliëntstelsel en derden-betrokkenen.

Deze kenmerken zijn niet geheel los van elkaar te zien, maar bieden wel de mogelijkheid verschillende accenten te leggen.

In het volgende overzicht wordt aangegeven, welke hoedanigheid van een taak bepaalt of privatisering wenselijk is en de mate waarin.

Kenmerk	Ambt	Particuliere organisatie
Omvang, groei en urgentie hoofdtaak	gering	omvangrijk
Aantal en gewicht bijkomende aspecten en politieke gevoeligheid	groot	klein
Benodigde zelfstandigheid	klein	groot
Belangen binnen het cliëntstelsel	verdeeld	gelijk
Belangentegenstellingen tussen cliëntstelsel en derden-betrokkenen	groot	klein

←—————→
SCHAAL

Taken, die voor alle kenmerken links op de schaal staan, zullen een ambtelijke vorm dienen te hebben, terwijl de rechts in te schalen taken door een particuliere organisatie moeten worden verricht. De meeste taken die voor rijksinvloed in aanmerking komen, zullen verdeeld scoren bij deze test. Een nadere analyse is dan nodig om uit te maken, welke vorm de voorkeur verdient. Daarbij spelen politieke oordelen een doorslaggevende rol. De vormkeus is in laatst instantie een politieke zaak.

Het is gewenst al die taken, waarbij de overheid is betrokken en die zich blijkens bovenstaande analyse lenen voor uitvoering door een privaatrechtelijk lichaam, te inventariseren.

Het doen overgaan in een dergelijke vorm verlicht de politiek-ambtelijke top (nadat de beslissing is genomen) omdat:

- de overheid via statutaire en budgetrechten kan sturen door "management bij exception",
- niet over elk beleidsdetail een zware politieke discussie kan uitbreken,
- ingewikkelde en tijdrovende ambtelijke coördinatieprocedures beperkt kunnen worden door krachten vanuit de gedecentraliseerde organisatie.

Het heeft positieve gevolgen voor de verhouding tussen offers voor en effectiviteit van de beschouwde taakvervulling, omdat de toetsing door het cliëntsysteem explicieter wordt.

Het maakt het eenvoudiger - en maakt het ook meer de zorg van de organisatie zelf - om bij gewijzigde taak, aanpassingen van budget en bemanning te realiseren.

Vooraf dit laatste is belangrijk, omdat in de komende jaren de overheid nieuwe taken (waartoe vaak politieke druk aanwezig is) alleen zal kunnen entameren, als bestaande taken worden ingekrompen. Binnen de ambtelijke structuur is dit moeilijker door het meestal ontbreken van "performance" tests en door psychologische weerstanden tegen verandering in de monolitische ambtelijke structuur.

Voor het uitbesteden van het uitvoerend gedeelte van taken geldt, dat dit per saldo geen effect op de top heeft. Het beleidsgehalte van het ambtelijk werk groeit, het eigen apparaat wordt kleiner. Daarom is weinig effect op de hoeveelheid werk van de top te verwachten. Partiële uitbesteding van uitvoering heeft evenmin repercussies op de coördinatie tussen ambtelijke gebieden, maar wel op de flexibiliteit en de toetsbaarheid, en daarmee op de "performance" van het deel van het werk dat binnen het ambt wordt verricht.

Decentralisatie wordt veelal verward met uitbesteden van uitvoerend werk, overdracht aan ambtelijke perifere organen of aan andere bestuurslagen. Dit is geen decentralisatie maar uitbesteding dan wel deconcentratie.

Bij decentralisatie worden beleid en uitvoering uitbesteed. Door een juiste vormkeus kan bij decentralisatie naar pri-

- vaatrechtelijke organen het "in handen houden" bestaan uit:
- toezichthoudende functies (bestuurders, commissarissen),
 - ambtenaren-bestuurders,
 - andere statutaire bepalingen over bestuur en toezicht, bijvoorbeeld benoemingsrecht,
 - budgettaire regelingen.

De onderzoekers stellen voor om één of twee taken uit de bovengenoemde inventarisatie te onderzoeken op de mogelijkheden tot functionele decentralisatie naar een privaatrechtelijke vorm en deze overgang in een goed gepland proces te effectueren. Uit deze gevallen zou dan lering kunnen worden getrokken voor een "functioneel-decentralisatiebeleid".

4. Slotopmerkingen

4.1 Het gebrek aan onderzoek

De keus van de juridische vorm, waarin overheidstaken moeten worden verricht, kan grote gevolgen hebben voor effectiviteit en kosten van het overheidsbeleid. Voor het niet-kiezen, de zaken stilzwijgend bij het oude laten, geldt hetzelfde in versterkte mate. Daarom heeft het de onderzoekers verbaasd, dat hun veld van studie nog zo weinig is betreden.

Uit de conclusies (3.4) blijkt, dat een goede kennis omtrent waar en hoe privatisering gunstige effecten kan hebben, voor de komende jaren van groot belang is. Ongetwijfeld zullen besluiten over deze vorm van functionele decentralisatie tot felle discussies aanleiding kunnen geven.

Ook daarom is het goed, door onderzoek zoveel mogelijk toetsbare argumenten te verzamelen teneinde de gedachtenwisseling een zo rationeel mogelijk gehalte te geven.

4.2 De kleine steekproef

Bij deze studie zijn 13 cases onderzocht. De vraag of deze steekproef groot genoeg is, kan slechts beantwoord worden door te letten op de spreiding in de waargenomen verschijnselen tussen de onderzochte gevallen. Voor de hoofdlijnen tekende zich een homogeen beeld af. Voor verfijndere bevindingen zou een aanzienlijk uitgebreider onderzoek nodig zijn.

Tegenwerpingen tegen de gevonden hoofdlijnen, omdat men voorbeelden kent waar het heel anders toegaat, zijn niet geldig, als men één of enkele voorbeelden aanhaalt die de bevindingen weerspreken. Slechts een a-selecte uitbreiding van de steekproef met een aantal gevallen (of een betere theorie met experimenteel bewijs) kunnen zo'n tegenwerping waarmaken.

Concluderend mag men stellen, dat voorlopig de hoofdlijnen als geldig mogen worden erkend, maar dat een verfijning van de conclusies een veel omvangrijker inventarisatie van praktijkgevallen nodig maakt.

4.3 Veranderingsimpulsen

Theorievorming en onderzoek over de beste vorm, waarin taken kunnen worden uitgevoerd, zijn interessant maar onvoldoende voor een praktisch beleid. Bij een nieuwe taak is er een zekere vrijheid om de ideale vorm te kiezen. Maar in de meeste gevallen zal het gaan om veranderingen van bestaande situaties. Men ziet dan in de praktijkgevallen (Staatsvissershavenbedrijf, N.V. Schiphol, N.V. Gasunie en Start als supplement van de arbeidsbemiddelingstaak), dat een grote spanning moet zijn opgebouwd tussen de mogelijkheden, die de oude vorm biedt, en de eisen die de taak stelt, voordat in feite verandering gaat plaatsvinden. Daarvoor is vaak een impuls nodig als een vonk in een gasmengsel, in de vorm van een incident of politieke commotie. Om het veranderingsbeleid te doen slagen, zal de overheid wellicht van tijd tot tijd dit soort ontstekingsimpulsen opzettelijk moeten hanteren of uitlokken.

5. Case beschrijvingen

5.1 Commissariaat Acquisitie

De memorie van toelichting op de begroting (Tweede Kamer, 1978-1979) zegt ten aanzien van de werving van buitenlandse bedrijven:

"Reeds in 1976 werd tot een intensivering en verdieping van activiteiten van het Ministerie van Economische Zaken op het gebied van werving van buitenlandse ondernemingen besloten. Immers, de structurele veranderingen, die zich onder invloed van de mondiale economische ontwikkeling in de structuur van het Nederlandse bedrijfsleven voltrekken, maken het hoogst onzeker dat, zelfs bij een herstel van de conjunctuur, de situatie van volledige werkgelegenheid van de zestiger jaren zal kunnen weerkeren. Gewezen kan worden op sprekende voorbeelden hiervan in de scheepsbouw, grote metaalnijverheid, textiel- en schoenindustrie.

Ook lijkt het minder realistisch, dat alleen door vestiging van nieuwe of uitbreiding van bestaande Nederlandse industrieën voldoende compensatie kan worden gevonden voor de teruglopende werkgelegenheid in de industrie en het teloor gaan van bedrijvigheid. Derhalve zullen onze inspanningen gericht moeten zijn op het bevorderen van investeringen in Nederland door buitenlandse ondernemingen, die:

- direct of indirect tot verbetering van onze werkgelegenheid, en tot het gezond houden van onze betalingsbalans in de toekomst, kunnen bijdragen,
- een know-how binnen brengen welke thans in ons land niet aanwezig is, en die direct of indirect tot verhoging van het technologisch niveau van het Nederlandse bedrijfsleven kan leiden,
- de Nederlandse welvaart een meer gedifferentieerde en gevarieerde basis kan verschaffen, waardoor wij minder kwetsbaar worden voor schommelingen in de internationale conjunctuur,
- een bijdrage kunnen leveren om bepaalde dienstverlenende sectoren van de Nederlandse economie beter tot hun recht te laten komen (scheepvaart, opslag, overslag, transit, luchtvaart, weg- en spoorwegtransport, bouwnijverheid, handel, geld en verzekeringsverkeer).

Met betrekking tot de organisatorische aanpak van de acquisitie-activiteiten van de overheid is bezien of instelling "van een wervingsapparaat als onafhankelijk overheids-

"orgaan, dan wel uitbesteding van acquisitie bij derden, tot de beste resultaten zou kunnen voeren. Uiteindelijk is besloten deze activiteiten te concentreren in een commissariaat binnen het Ministerie van Economische Zaken. Daarmee werd allereerst bereikt, dat de werkzaamheden meer direct onder de verantwoordelijkheid en met ondersteuning van de bewindsman van Economische Zaken kunnen geschieden. Zulks is noodzakelijk in verband met veelvuldig en regelmatig overleg, dat plaats moet vinden met andere bij het acquisitiebeleid betrokken departementen alsmede gezien de wenselijkheid te komen tot een goede afstemming tussen het acquisitiebeleid en het investeringsstimuleringsbeleid. Onderbrenging van het Commissariaat Acquisitie binnen mijn ministerie heeft bovendien het voordeel dat het commissariaat rechtstreeks toegang heeft tot de know-how en assistentie van de verschillende beleidsonderdelen van het ministerie.

Voorts werd tot plaatsing binnen het Directoraat-Generaal Industrie besloten aangezien aldus de ontwikkeling van het acquisitiebeleid het best ingebouwd kon worden in de algemeen ten aanzien van de industrie in Nederland gevolgde en te volgen politiek. Bij marktgerichte acquisitie zal steeds de vraag aan de orde zijn, voor welke investeringen buitenlandse investeerders Nederland als de beste investeringsplaats zien, alsmede welke vestigingsplaats binnen Nederland daarvoor optimaal is. Tenslotte werd overwogen, dat voor deze activiteiten een "eigen gezicht" naar buiten noodzakelijk is. Dit werd gemarkeerd door voor deze taken een commissariaat in te stellen, waarbij tevens de verantwoordelijke commissaris meer gelegenheid heeft bij de uitvoering der werkzaamheden binnen de daarvoor gegeven kaders een op de praktijk ingesteld beleid te voeren.

Volledigheidshalve zij vermeld, dat de reeds bestaande bureaus van de Industrial Commissioner te New York en Tokio, alsmede het onlangs opgerichte bureau van de Industrial Commissioner in West-Europa onder het Commissariaat van Acquisitie ressorteren.

Activiteiten van het Commissariaat Acquisitie

Een beleidsmatige heroriëntatie op de hier besproken werkzaamheden is te meer geboden, nu de belangstelling van buitenlandse investeerders voor vestiging in Nederland tanend is. Op deze plaats moge het voldoende zijn te verwijzen naar de in de komende weken aan de Kamer aan te bieden resultaten van het McKinsey-onderzoek naar de bereidheid van buitenlandse ondernemingen om zich in Nederland te vestigen.

Het Commissariaat Acquisitie zal zijn activiteiten uiteraard richten op ondernemingen die in de nabije toekomst voor vestiging in Nederland kunnen worden geïnteresseerd. Maar tegelijkertijd zal in de eerstkomende jaren het beleid op het terrein van gerichte informatie en acquisitie zwaarder worden geaccentueerd. De hier bedoelde activiteiten "zijn primair een taak van de centrale overheid. Met name de

"groeiende werkgelegenheidsproblematiek heeft ertoe geleid dat ook regionale en plaatselijke overheden zijn gaan zoeken naar oplossingen hiervoor, waarbij werving van buitenlandse bedrijven een van de wegen is die wordt gevolgd. Voorkomen dient te worden dat het Nederlandse beleid ten aanzien van strategiebepalingen en presentatie verbrokkelt met de daarmee gepaard gaande verminderende efficiency van bestede middelen. Voor een optimaal doelgericht en effectief acquisitiebeleid zullen alle bestaande inspanningen nauwkeurig op elkaar afgestemd dienen te worden.

Het Commissariaat Acquisitie is aangewezen als de instantie om de hier noodzakelijke coördinatie, in eerste instantie met regionale ontwikkelingsmaatschappijen, maar ook zo veel mogelijk met andere instanties, die zich in meerdere of mindere mate met acquisitie van buitenlandse ondernemingen bezig houden, tot stand te brengen."

Duidelijke argumentatie, waarom acquisitie een taak is van de centrale overheid, is te lezen in de memorie van toelichting 1979-1980:

"De in de memorie van toelichting bij de begroting 1979 uiteengezette beleidslijnen op het gebied van werving van buitenlandse ondernemingen maakten een aanpassing van de organisatie van het Commissariaat Acquisitie (CA) noodzakelijk. Drie hoofdactiviteiten werden onderscheiden, nl. de acquisitievoorbereiding, het initiëren van contacten met het bedrijfsleven in Amerika, Japan en West-Europa en het beheer van de acquisitieprojecten. De geplande intensivering en verdieping van de werving heeft binnen deze hoofdactiviteiten plaatsgevonden. Nieuwe actieprogramma's zijn in voorbereiding c.q. in uitvoering. Dit laatste is des te meer noodzakelijk nu te constateren valt, dat door andere West-europese landen de acquisitie-activiteiten in versterkte mate worden uitgebreid. Deze ontwikkeling maakt nog eens duidelijk, dat een optimale acquisitie-inspanning ook van Nederlandse zijde, primair als taak van de centrale overheid noodzakelijk is. Daar evenwel ook door andere instanties en lagere overheidsorganen op het gebied van werving van buitenlandse investeringsinitiatieven worden ontwikkeld moet tevens in meerdere mate aandacht worden besteed aan bundeling van deze activiteiten ten einde zoveel mogelijk doublure vorming en verspilling te voorkomen. Het Commissariaat Acquisitie is ook met coördinatie op dit terrein belast.

Bij de acquisitievoorbereiding zijn de volgende deelactiviteiten te onderscheiden.

Op basis van de geformuleerde beleidslijnen zijn research-programma's in ontwikkeling voor de genoemde aandachtsgebieden om in de loop van volgende jaren tot zo direct mogelijke acties te kunnen komen. Bovendien wordt geregeld aandacht gegeven aan de algemene promotie van Nederland als investeringsland. In dit verband worden de acquisitie brochures herschreven en ingedeeld in een algemene brochure en "brochures met een specifiek onderwerp (arbeid, belasting-

"wetgeving etc.). De Amerikaanse versie is inmiddels gereed-gekomen en andere edities zullen in 1980 volgen. Een belangrijk element in de acquisitie is het organiseren van promotiereizen. In mei 1979 heeft een Japanse groep als onderdeel van een algemene missie een bezoek gebracht aan ons land. In het begin van 1980 zal een grotere investeringsgroep uit Japan Nederland bezoeken. Vanuit het Commissariaat Acquisitie worden ook promotietrips georganiseerd naar het buitenland. Behalve een trip naar Japan is in mei 1979 een twee weken durende promotiereis in Amerika uitgevoerd. De Nederlandse delegatie bestond uit vertegenwoordigers van het Commissariaat Acquisitie, de ROM's en de steden Amsterdam en Rotterdam. Staatssecretaris Beyen had de leiding van deze Nederlandse missie. Onderdelen van het actieprogramma waren het geven van investeringspresentaties aan vooraf geselecteerde bedrijven. Een onderdeel, dat voor de komende jaren nog verbetering behoeft, is het geregeld verzamelen en bewerken van relevante en specifieke investeringsgegevens.

Naast de Industrial Commissioners in Amerika (1966) en Japan (1976) is sinds 1978 nu ook in West-Europa een dergelijke functionaris actief. De Industrial Commissioners hebben vooral tot taak om contacten te leggen en te onderhouden met buitenlandse bedrijven. In de drie onderscheiden werkgebieden (Amerika, Japan en West-Europa) worden door de Industrial Commissioners en hun assistenten bezoeken afgelegd volgens een van tevoren vastgesteld programma. In de komende jaren zal juist door verdere verdieping van de research op dit gebied een meer gerichte bedrijfsbenadering worden geëffectueerd.

De acquisitie-activiteiten monden uit in acquisitieprojecten, die ontwikkeld en behandeld worden door project-managers. Door de efficiëntere organisatie en de vergrote inspanning van de Industrial Commissioners is het aantal acquisitieprojecten sterk gestegen. Meer nadruk is daarbij komen te liggen op middelgrote en kleinere bedrijven. Aangezien deze bedrijven minder onderzoeksmogelijkheden hebben dan grote ondernemingen, wordt er per project meer ondersteuning van het Commissariaat Acquisitie gevraagd. Ook blijken bedrijven in het algemeen behoefte te hebben aan meer en diepgaande informatie ten bate van de investeringsbeslissing. De inmiddels in gang gezette wervingsactiviteiten zoals researchprogramma's en promotietrips zullen de beide eerst genoemde ontwikkelingen in de komende jaren nog versterken. Om aan het gewenste acquisitiebeleid gestalte te kunnen geven is dan ook een verdere uitbreiding van de bezetting in de drie acquisitie-onderdelen nodig. Daarnaast zal met name ten aanleiding van de researchprogramma's in toenemende mate een beroep moeten worden gedaan op externe adviseurs."

5.2 Gesellschaft für Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen mbH (GfW)

Documentatiemateriaal geeft een beschrijving van de structuur en werkwijze van de vennootschap: de "B.V. Ter bevordering van de economie in de deelstaat Noordrijn-Westfalen" is een vennootschap die geheel in handen is van de deelstaat.

"De vennootschap

Zij wordt uit overheidsgelden gefinancierd, en gecontroleerd door een Raad van Toezicht, waarvan de Minister voor Economische Zaken, Middenstand en Verkeer van de deelstaat Noordrijn-Westfalen voorzitter is. De Gesellschaft für Wirtschaftsförderung heeft geen publicatieplicht en is een vennootschap zonder winstoogmerken. Alle diensten worden gratis verricht.

Taak

Door middel van voorlichting en adviezen aan Duitse en buitenlandse ondernemingen werkt deze Noordrijn-Westfaalse vennootschap mede aan de bevordering van het bedrijfsleven in Noordrijn-Westfalen, en wel in het bijzonder bij de vestiging van nieuwe bedrijven in de belangrijke ontwikkelingsgebieden van Noordrijn-Westfalen.

Werkwijze

De dienstverlening van de vennootschap is individueel en op het project gericht. Ieder project wordt door ervaren adviseurs streng vertrouwelijk behandeld. Er kan te allen tijde zonder enige formaliteit een beroep worden gedaan op de diensten van de vennootschap, b.v. door de onderneming zelf, door bedrijfsadviseurs, banken, belastingconsulenten of projectontwikkelingsbureaus. De Gesellschaft für Wirtschaftsförderung is een zuiver adviserende instelling van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, die nauw samenwerkt met de gemeentelijke, stedelijke, provinciale en andere overheidsinstanties van de deelstaat Noordrijn-Westfalen. De vennootschap bewaart een strikte neutraliteit tegenover banken en firma's en beschikt noch over eigen gronden noch over eigen fondsen.

Ten aanzien van adviezen op het gebied van marktonderzoek, algemene juridische, belastingtechnische, financiële en organisatorische kwesties draagt de Gesellschaft für Wirtschaftsförderung geen verantwoordelijkheid.

Advies betreffende de standplaats

Deze adviezen hebben voornamelijk betrekking op:

- technisch-economische gezichtspunten ten aanzien van de standplaats,

"- voor het project in aanmerking komende overheidssteun en/of- faciliteiten.

Deze adviezen staan hoofdzakelijk in verband met:

- de oprichting van nieuwe industrieën en belangrijke dienstverlenende bedrijven,
- de uitbreiding van reeds gevestigde bedrijven,
- de verplaatsing van bedrijven,
- overige van de standplaats afhankelijke investeringen.

Dienstverlening

De adviezen hangen in kwantiteit en diversiteit af van aard, grootte en economische betekenis van het project. De diensten van de vennootschap omvatten:

- standplaats-conceptie met alternatieve aanbiedingen op grond van vooraf verstrekte algemene bedrijfsgegevens,
- bemiddeling bij en presentatie van geschikte industrie-terreinen in Noordrijn-Westfalen,
- medewerking bij het gedetailleerde onderzoek van gekozen percelen in verband met bijvoorbeeld fysiek-technische hoedanigheid, verkeersverbindingen, energie- en watervoorziening, afvoermogelijkheden, milieubeschermingsvoorschriften, bouwplannen en -voorschriften,
- medewerking bij het onderzoek van de standplaats in verband met bijvoorbeeld regionale of plaatselijke belastingen en heffingen, situatie op de arbeidsmarkt, sociale en culturele infrastructuur,
- introductie bij alle in aanmerking komende overheidsinstanties op de verschillende niveaus, op verzoek begeleiding bij de projectbesprekingen,
- tot stand brengen van contacten met utiliteitsbedrijven en dergelijke (bijvoorbeeld energiebedrijf, spoorwegen, enz.).

Speciale adviezen

Vooraf de kleine en middelgrote bedrijven kunnen gebruik maken van de diensten van de Gesellschaft für Wirtschaftsförderung, ook als het gaat om niet-standplaatsgebonden projecten, bijvoorbeeld bij investeringen ten behoeve van produktiviteitsvergroting, produktieveranderingen, rationalisering, coöperatie, vernieuwing, investeringen in het kader van de milieubescherming.

De adviezen hebben betrekking op de eventuele gebruikmaking van financiële overheidssteun.

Voorlichting

De Gesellschaft für Wirtschaftsförderung houdt zich intensief bezig met gerichte voorlichting. Zij heeft bijvoorbeeld op belangrijke binnen- en buitenlandse beurzen een eigen informatiestand."

Wanneer bij voorbaat vaststaat, dat een potentiële vestiger

geen belangstelling heeft voor investering in een structureel zwak gebied binnen de deelstaat, onthoudt de GfW zich van activiteit.

De GfW is opgericht in 1960. De adviezen van de GfW zijn kosteloos en vertrouwelijk. Bemiddeling zonder bureaucratische belemmeringen wordt gezien als een belangrijk plus-punt. Gebieden van advieswerk, waarin door particuliere bureaus wordt voorzien, behoren niet tot het werkterrein van de GfW. Dit zijn bijvoorbeeld marktonderzoek, fusiebegeleiding en fiscaal advieswerk.

5.3. Industrial Development Authority (IDA)

De Industrial Development Act van 1969 gaf aan de IDA de volgende algemene taken:

- "1. to act under the Minister as a body having national responsibility for the furtherance of industrial development;
2. to provide and administer such grants and other financial facilities for industry as it may be authorised (by the parlement) to provide and to administer;
3. to develop, construct, maintain and administer industrial estates and factory buildings together with the associated facilities;
4. to provide and arrange, where the authority considers it necessary, housing for employees in industry;
5. to foster the national objective of regional industrial development.

The authority may in the exercise of its functions have regard to the extent to which an industrial undertaking will serve to promote national objectives for regional development."

Het doel van IDA is om zowel bij bestaande bedrijven in Ierland expansie en modernisering aan te moedigen, als nieuwe investeringen uit binnenland (50%) en buitenland (50%) te bevorderen, teneinde de werkgelegenheid te vergroten. IDA heeft de verantwoordelijkheid voor het nationale industrialisatieprogramma.

De Authority is een autonome rechtspersoon, bestuurd door een Board, waarvan de leden door de Minister van Economische Zaken worden benoemd. De Authority kan leningen aangaan en personeel aanstellen. Binnen het toegekende budget kan de Authority financiële steun geven aan een onderneming "on such terms and conditions as is thinks proper".

In bijzondere gevallen kan de subsidie op de investering tot twee-derde oplopen. Daarenboven bestaat de mogelijkheid tot het geven van:

- rentesubsidie,
- garantstelling voor leningen of rentebetaling, zelfs in buitenlandse valuta,
- training in binnen- of buitenland,
- research opdrachten,
- rechtstreekse deelname in het aandelenkapitaal.

IDA verleent alle diensten, die nodig of gewenst zijn bij de vestiging van een bedrijf. De onderhandelingsvrijheid van de Authority kent vrijwel geen andere grenzen dan het toegekende budget.

5.4. Viewdata (Viditel)

Videotex is de verzamelnaam voor informatiesystemen, waarbij een aangepaste televisie-ontvanger wordt gebruikt voor het weergeven van de informatie. Teletekst is een éénrichting systeem, waarbij voor de transmissieweg gebruik wordt gemaakt van TV-kanalen. Viewdata is een tweerichting systeem, waarbij de overdracht van informatie geschiedt via het telefoonnet.

Vele landen zijn bezig met proefnemingen en invoering van een of andere vorm van videotex. Deze veelheid van systemen zal de internationale standaardisatie niet vergemakkelijken, hoewel daartoe o.a. in CCITT en CEPT pogingen worden gedaan. De internationale organen en de wil tot internationale uitwisseling en samenwerking zullen in de nabije toekomst moeten tonen in hoeverre we met videotex over de grenzen kunnen kijken.

In de Europese landen hebben de overheden zich tamelijk intensief met videotex bezig gehouden. Toch is er van onderlinge beleidsafstemming blijkbaar geen of nauwelijks sprake geweest. Multinationale afstemming is hoofdzakelijk beperkt gebleven tot de technische aspecten. Ook in dit verband blijkt dat de overheidsinvloed niet zalig makend is. Binnen het eigen land heeft de overheid via de PTT een duidelijke stimulerende invloed gehad.

Opmerkelijk is dat in de Verenigde Staten, waar de overheid niet die stimulerende rol kan spelen zoals in Europa gebruikelijk is, er lange tijd weinig interesse voor Videotex is getoond.

Viewdata is een tekstcommunicatiesysteem. Het systeem kan voor de volgende toepassingen worden ingezet:

- informatieverschaffing van openbare informatie van algemene aard,
- informatieverschaffing van openbare informatie van zakelijke aard,
- informatieverschaffing van niet-openbare informatie voor een besloten gebruikersgroep.

Men kan drie functies onderscheiden:

- de consultatiefunctie (het opvragen van gegevens),
- de brievenbusfunctie (tussen individuele gebruikers),
- de bewerkingsfunctie (bijvoorbeeld wiskundige berekeningen, geprogrammeerde instructie)

Bij viewdata wordt gebruik gemaakt van de telefoon (vandaar ondermeer de betrokkenheid van de PTT) om een verbinding tot stand te brengen met een viewdatacentrum, waar een grote hoeveelheid informatie is opgeslagen. Slechts enkele extra voorzieningen zijn nodig om een bestaande telefoon- en televisieaansluiting geschikt te maken voor viewdata.

Viewdata richt zich niet alleen op min of meer gespecialiseerde, technische en wetenschappelijke informatie, maar ook op alledaagse, voor de individuele mens operationele informatie.

De informatieleveranciers leveren hun gegevens af aan het viewdatacentrum, of voeren de informatie op afstand in als tekst of beeld.

"De betrokkenheid van de PTT bij Viewdata zal zich in eerste instantie toespitsen op het realiseren van de Viewdata-telecommunicatiestructuur. Daarin zal een aantal Viewdata-"centrales" zijn opgenomen die het publiek toegang verschaffen tot de verschillende gegevensbanken. Naar het zich laat aanzien, zullen de computersystemen (gegevensbanken) die deel gaan uitmaken van het toekomstige Viewdata-systeem in Nederland niet uitsluitend door de PTT tot stand worden gebracht en beheerd.

Desondanks is de PTT hierbij nauw betrokken door haar taak ten aanzien van communicatie op afstand en haar bevoegdheid met betrekking tot het vaststellen van technische aansluitvoorwaarden (telefoonnet) en gebruiksprocedures. Onder meer met het oog hierop zullen initiatieven om te komen tot het organiseren van de informatievoorziening ten behoeve van het Viewdata-systeem dan ook mede door de PTT worden ondersteund. Dat neemt niet weg dat de Viewdata-informatie onder verantwoordelijkheid van de informatieverschaffers zal moeten worden aangeboden."

Viewdata is door zowel de PTT als de VNU aangekocht vanuit Engeland (Prestel). Thans vindt met het PTT-systeem in het kader van een regeringsbeslissing, een praktijkproef plaats met een openbare viewdatadienst.

Een service met besloten viewdata gebruik wordt door de PTT al sedert juli 1979 verleend. Op dit laatste terrein beweegt ook de VNU zich.

De discussie die rond openbare viewdata is ontstaan, is met name een sociaal maatschappelijke discussie. De veranderingsinvloed die van deze ontwikkeling kan uitgaan is nauwelijks te overschatten. Evenwel is viewdata ook in de meer besloten kring van het bedrijfsleven van belang. Uitgevers kunnen via Viewdata een nieuwe service leveren aan hun abonnees. Handelondernemingen kunnen hetzelfde bereiken ten aanzien van hun afnemers. Systemen, die nu nog tegen betrekkelijk hoge kosten in eigen beheer dienen te worden gerealiseerd, kunnen in de nabije toekomst wellicht tegen veel lagere kosten via Viewdata tot stand komen.

Op voorhand is als uitgangspunt gekozen, dat Teletekst en Viewdata vormen van omroep zijn en ingepast moeten worden in het mediabeleid, omdat de wijze van informatieverschaffing zo wezenlijk en indringend is. Een belangrijk issue hierbij is de bescherming van de privacy, dat als argument gehanteerd wordt voor overheidsbemoeiing.

Een citaat:

"In het kader van de nationaal-economische ordening op het gebied van telecommunicatie dient in hoofdzaak - uit overwegingen van doelmatigheid en bescherming van de privacy - de aanleg en het beheer van telecommunicatievoorzieningen in beginsel te worden voorbehouden aan het rijk, dat terzake wordt vertegenwoordigd door de PTT."

Het overheidsmonopolie via de PTT wordt ook op nationaal economische gronden verdedigd:

"Vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt bezien verdient hantering van een monopolie op telecommunicatiegebied de voorkeur, daar aanleg en exploitatie van andere landelijke (kabel)netten naast het reeds bestaande PTT-net maatschappelijk immers een groot verlies zou betekenen."

De invloed van politieke medebeslissers (i.c. de omroepwereld) blijkt uit het voorlopige standpunt van de minister, dat viewpoint een omroepzaak is, gebaseerd op de gedachte, dat wat op het beeldscherm verschijnt "omroep" is.

De taken welke door de PTT worden uitgevoerd zijn zo belangrijk, dat ze in handen van een monopolistisch staatsbedrijf zijn gelegd, dat onderworpen is aan parlementaire controle. De PTT functioneert "ondernemings-achtig" met eigen herkenbaarheid en identiteit.

"Het beleid is er op gericht de technische ontwikkelingen, met name ook op het terrein van de automatisering en de telecommunicatie op de voet te volgen en deze tijdig om te zetten in diensten zodra de maatschappij daaraan behoefte heeft."

5.5. Datacommunicatie

Veel van de argumenten en discussie rond datacommunicatie zijn gelijksoortig aan die rond Viewdata. Bij datacommunicatie gaat het om het transport van gegevens tussen computers onderling en tussen computers en de gebruikers daarvan. Voor de overbrenging van deze gegevens staan verschillende voorzieningen ter beschikking:

- het openbare telefoonnet hoewel dat niet specifiek voor dit doel is gebouwd (noch in kwalitatief noch in kwantitatief opzicht),
- openbare geschakelde datanetten welke in principe voor iedereen toegankelijk zijn en die zowel gebruikt kunnen worden voor de afwikkeling van dataverkeer tussen verschillende vestigingen van één bedrijf als tussen bedrijven onderling. Deze netten voldoen aan de specifieke eisen die op het gebied van de overdracht van dit soort gegevens kunnen worden gesteld. Het PTT-datanet DN-1 dat begin 1981 zal worden geïnstalleerd is een voorbeeld van een openbaar geschakeld datanet,
- niet openbare datanetten waarmee alleen dataverkeer binnen een enkele onderneming/concern wordt afgewikkeld. Deze netten zijn niet voor iedereen toegankelijk. Voor de overdracht van informatie binnen deze netten wordt gebruik gemaakt van huurlijnen waarvoor de facto de PTT het monopolie voert.

Voor datacommunicatie dienen telecommunicatietechniek en computertechniek op elkaar te worden afgestemd.

Enkele eisen, die aan een dergelijk net gesteld moeten worden, zijn:

- grote capaciteit/hoge gebruiksgraad,
- beveiliging van getransporteerde informatie,
- lage kans op fouten,
- grote flexibiliteit,
- ruime gebruiksmogelijkheden.

Ook hier geldt, dat:

"Vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt bezien de hantering van een monopolie op telecommunicatiegebied de voorkeur verdient, daar aanleg en exploitatie van andere landelijke (kabel)netten naast het reeds bestaande PTT-net maatschappelijk immers een groot verlies zou betekenen.

De PTT is zich uiteraard bewust van de vooral in de laatste jaren gewijzigde omstandigheden, waarvan te noemen:

- behoefte aan samenwerking tussen telecommunicatiemiddelen en computers,
- de stormachtige groei van datacommunicatie,
- de ontwikkeling rond de automatisering op de kantoren (office-automaten, tekstcommunicatie).

Het beleid is er op gericht de technische ontwikkelingen, met name ook op het terrein van de automatisering en de telecommunicatie, op de voet te volgen en deze tijdig om te zetten in diensten zodra de maatschappij daaraan behoefte heeft."

Aangezien voor de aanleg en het gebruik van telecommunicatie-

voorzieningen (kabels e.d.) in, op of boven de openbare weg een machtiging is vereist van of vanwege de Minister van Verkeer en Waterstaat, is het PTT-monopolie eenvoudig te handhaven. Het PTT-net moet overigens voldoen aan internationale normen.

In het kader van de EEG wordt gewerkt aan een Europees datanet.

Uit een PTT brochure:

"In aanvulling op een aantal bestaande en geplande nationale datanetten in Europa, is op initiatief van de Europese Commissie de ontwikkeling van een internationaal Europees datanet binnen de Europese Gemeenschap gestart.

De raad van ministers van de E.G. heeft daartoe in 1975 een actieplan voor de oprichting van het zogenaamde Euronet goedgekeurd.

De uitvoering is in handen gelegd van de PTT-administraties van de negen E.G.-landen, die naast de realisatie ook het beheer en het onderhoud zullen verzorgen.

"De benodigde gelden komen voor een niet onbelangrijk deel van de E.G.; zij waren oorspronkelijk bedoeld voor de oprichting van een Europees datanet voor de uitwisseling van wetenschappelijke, technische, sociale en economische gegevens waarmee wordt beoogd alle beschikbare informatie- en documentatiesystemen opgeslagen in databanken toegankelijk te maken voor belangstellenden in de landen van de Europese gemeenschap op voor iedereen gelijke en zo gunstig mogelijke voorwaarden.

De doelstelling van de E.G. is in de eerste plaats het totstandkomen van een internationaal databank-netwerk tussen de 9 E.G.-landen (zoals er in de Verenigde Staten al enkele gerealiseerd zijn) als aanzet tot het ontsluiten van de in Europa opgeslagen informatie, tot nut van iedereen.

Door de PTT's is bovendien steeds gestreefd naar een - qua opzet - volledig openbaar datanet, waarover elke vorm van internationaal dataverkeer kan worden afgewikkeld.

De mogelijkheden van Euronet kunnen als volgt worden samengevat:

- voldoen aan de groeiende behoeften om via terminals rechtstreeks Europese databanken te raadplegen en de daarin opgeslagen informatie direct (on line) ter beschikking te krijgen. Er worden databanken aangesloten waarin informatie op wetenschappelijk, technisch, sociaal en economisch gebied aanwezig is. In de nabije toekomst zal ook andere informatie beschikbaar zijn, omdat regelmatig nieuwe databanken zullen worden aangesloten,
- op korte termijn aan daarvoor in aanmerking komende datagebruikers dezelfde faciliteiten bieden als in de in ontwikkeling zijnde nationale datanetten en op die manier geavanceerde datacommunicatie internationaal mogelijk te maken,
- het bieden van internationale datacommunicatie, gebaseerd op internationale aanbevelingen, op voor iedereen in de Europese gemeenschap gelijke voorwaarden en ta-

- rieven,
- samenwerking van computers van verschillend fabrikaat vergemakkelijken, alsook een ontwikkeling naar gedistribueerde informatieverwerking stimuleren.
- Euronet is hiermee van groot belang voor vele groeperingen met dataverkeer doch meer speciaal voor:
- . gebruikers van Europese databanken,
 - . middelgrote en grote internationaal werkende bedrijven die nu de gelegenheid krijgen Europees dataverkeer op efficiënte en financieel aantrekkelijke wijze af te wikkelen."

5.6. Deltakabel B.V.

Het doel van deze particuliere onderneming is:

"Het aanleggen, exploiteren en onderhouden van één of meerdere draadomroepinrichtingen van lokale omvang, bestemd voor het doorgeven van omroepprogramma's, alsmede het samenwerken met, deelnemen in of zich op andere wijze interesseren bij andere ondernemingen of instellingen met eenzelfde of aanverwante doelstelling, of met een doelstelling aan het voorgaande bevorderlijk."

De vennootschap werd opgericht in 1973. De onderneming heeft in feite ten doel de organisatie en aanleg van centrale antenne-inrichtingen volgens het DKS sternetsysteem. Met een sternet kunnen meer televisiekanalen worden doorgegeven, dan met de meest gebruikte systemen.

Bovendien biedt het sternetsysteem mogelijkheden voor bejaarden-alarm en vormen van tweerichtingsverkeer, ook tussen abonnees onderling. Deltakabel heeft de exclusieve verkooprechten van het (Engelse) systeem voor de Benelux.

Een recente ontwikkeling is de joint-venture Delta-Tele-distributie, opgericht door Deltakabel, Vroom en Dreesmann en Elsevier-NDU. De activiteiten van deze joint-venture zullen vooral gericht zijn op betrokkenheid bij de exploitatie van radio- en televisieprogramma's in en uit binnen- en buitenland, mogelijk gemaakt door uitbreiding van en technische ontwikkeling in kabelnetten en satellietomroep. Het doorgeven van programma's is dus de doelstelling. De drie partners hebben elk een specifieke inbreng: Elsevier-NDU heeft software kennis op het gebied van het elektronisch opslaan van informatie, Vroom en Dreesmann heeft kennis op commercieel gebied en Deltakabel op technisch en juridisch gebied.

Het distribueren van andere dan uit de ether opgevangen radio- en televisieprogramma's is alleen toegestaan met toestemming van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Op winst gerichte ondernemingen zijn hiervan principieel uitgesloten. Op grond van de Telegraaf en telefoonwet is een machtiging van de directeur-generaal van de PTT vereist voor aanleg en exploitatie van collectieve antennevoorzieningen. De PTT beoordeelt de technische plannen bij de machtigingsaanvraag om te bereiken, dat alle inrichtingen, waarvoor een machtiging wordt verleend, geheel geschikt zijn voor hun taak van ontvangen en doorgeven van programma's. Behalve het verlenen van machtigingen en het daarbij behorende toezicht, is de PTT ook zelf betrokken bij de kabeltelevisie. De PTT verzorgt koppelnetten in grote steden en doorvoerverbindingen tussen gemeenten. De PTT neemt tevens indirect deel in Casema N.V., een centrale-antennesystemen exploitatie maatschappij met netten in verscheidene gemeenten.

Casema gold dus als een concurrent van Deltakabel. Deze verstrengeling van bevoegdheden en commerciële belangen was een reden voor kritiek, vooral van VVD-zijde. De directeur van Casema was een hoofdamtenaar van de PTT, de vergunningverlenende instantie. Terwijl de VVD het particuliere bedrijfsleven

wilde inschakelen (zoals Deltakabel) bij de aanleg en exploitatie van CAI's, was de PvdA van mening, dat dit buiten de commerciële sfeer gehouden moest worden.

Twee citaten uit handelingen van de Tweede Kamer (jan. 1976):

a. de woordvoerder van de VVD:

"Aanvankelijk was de staatssecretaris van plan Casema een zeer beperkte rol te geven, In de definitieve versie van de nota is de beperking van de bijzondere gevallen vervallen en mag de Casema vrij opereren in concurrentie met het bedrijfsleven ... hier (vindt) een bedenkelijke vermenging van functies plaats. Wie geeft de vergunningen af? De PTT. Wie kan als onpartijdig adviseur optreden voor de gemeenten? De PTT. Diezelfde PTT heeft een meerderheidsaandeel in de Casema, via de Nozema, en opereert aldus ook op de kabelmarkt als projectontwikkelaar ... Nog sterker: de directeur van de Casema is tevens hoofdamtenaar bij de PTT en als zodanig direct betrokken bij de afgifte van vergunningen ... Ik voeg hier aan toe dat, wanneer principieel is gekozen voor lokale decentralisatie en invoering van het particulier initiatief wat betreft de opzet en het beheer van kabelnetten, weer niet via een achterdeur de invloed van de centrale overheid moet worden vergroot."

b. de woordvoerder van de PvdA:

"Door een complex van factoren hebben particulieren toegang tot kabelnetten verkregen. Wij blijven echter van mening dat het vergunningensysteem moet worden uitgebouwd, waardoor concessies niet kunnen worden weggegeven aan maatschappijen die werken met commerciële doeleinden."

De PTT wilde lange tijd slechts één proefproject van het sternetsysteem van Deltakabel toestaan op technische argumenten. Het ligt voor de hand, dat dit het verwijt opriep van bescherming van de positie van Casema. De vergunningstelsels kunnen een snelle ontwikkeling van kabelnetten met extra faciliteiten belemmeren. Het is juist die markteis, waarop Deltakabel anticipeert met een systeem met een groot aantal netten en mogelijke doorlevering van programma's van Luxemburg. Uit de hoorzitting (d.d. 5-9-1975) naar aanleiding van de "nota betreffende het beleid inzake de aanleg en exploitatie van draadomroepinrichtingen":

"De weerstand van de PTT tegen het Deltakabel sternet werd moeilijk te analyseren geacht. Deltakabel kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de PTT zich vooral verzet tegen een verdergaande inbreuk op haar telecommunicatiemonopolie. Deltakabel achtte het duidelijk dat de wet mogelijkheden biedt zich daartegen te verzetten. Voor het exploiteren van tweerichtingsverkeer is apart vergunning van de overheid nodig. Op de aanvraag van Deltakabel om bij wijze van experiment in een gemeente van geringe omvang een Deltakabel sternet aan te leggen is nog steeds niet geantwoord. Deltakabel pleit niet voor een standaardisatie volgens haar systeem, zij wil slechts de technische mogelijkheden voor andere, dan het door de PTT voorgestane systeem, openhouden."

5.7 Staatsvissershavenbedrijf

Het staatsvissershavenbedrijf is bij wet in 1928 aangewezen als staatsbedrijf ex artikel 88 Comptabiliteitswet. Algemene regelen voor het beheer van een staatsbedrijf zijn gegeven in de Bedrijvenwet van 1928. Aanwijzing ingevolge artikel 88 heeft plaatsgevonden ten aanzien van:

- staatsdrukkerij en uitgeverijbedrijf (1928),
- staatsmuntbedrijf (1928),
- staatsbedrijf der PTT (1954),
- staatsvissershavenbedrijf (1928).

Het staatsvissershavenbedrijf beheert en exploiteert de vissershaven, afslag en overige installaties en gebouwen te IJmuiden.

De rijksoverheid heeft de taak van de organisatie van de visafslag op zich genomen om een waarborg te scheppen ter bescherming van de vissers tegen misbruik door derden, "waarvan zij vroeger maar al te vaak de dupe werden" (Kamerdiscussie, 1898/9).

Het lag voor de hand de exploitatie van de afslag in één hand te brengen uit schaaloverwegingen. Ter verzekering van de eerlijkheid van de afslag werd de instelling van een rijksvisafslager noodzakelijk geacht.

"De door het rijk gestichte inrichtingen zullen het beste tot haar recht komen en er zullen zich te IJmuiden een bloeiende vismarkt en vishandel ontwikkelen, waarbij reder en visser lonende prijzen maken" (minister Lely).

De afzondering van dit deel van de rijksdienst in een staatsbedrijf had een aantal bedoelingen:

- a. Men wilde de boekhouding afzonderen met een commerciële basis, terwijl toch een verband tussen deze commerciële boekhouding en de begroting van de wetgever zou blijven bestaan.
- b. Men beoogde een splitsing tussen exploitatiekosten en kapitaalsuitgaven.
- c. Men wilde rente, pensioenpremie en dergelijke toerekenen aan de exploitatie.
- d. Men wilde het staatsvissershavenbedrijf enige zelfstandigheid geven in de exploitatie.

Tijdens de discussie in de Tweede Kamer achtten sommigen deze motivering onvoldoende om het als staatsbedrijf aan te merken. Met name de vaststelling van havenrechten en retributies bij algemene maatregel van bestuur werd een te ruime regeringsbevoegdheid gevonden.

5.8 N.V. Luchthaven Schiphol

De N.V. Luchthaven Schiphol werd opgericht in 1958 met als doel:

"De uitoefening van het luchthavenbedrijf, waaronder met name de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van het luchtvaartterrein Schiphol, ..., en voorts het verrichten van alle handelingen van commerciële of financiële aard, hetzij direct of indirect verband houdende met het luchtvaartbedrijf, zowel voor eigen rekening als voor rekening van, dan wel in gemeenschap of samenwerking met derden."

Aanvankelijk was de luchthaven Schiphol een gemeentelijke tak van dienst van Amsterdam. Schiphol werd echter door de na-oorlogse ontwikkelingen te groot om door Amsterdam beheerd te worden (discussie gemeenteraad). De investeringen gingen de draagkracht van Amsterdam te boven.

Tijdens de Kamerdiscussie werd het nationaal belang van Schiphol als "wereldluchthaven" herhaaldelijk genoemd, waarom de staat een overwegende invloed moest hebben bij ontwikkeling en exploitatie. Amsterdam heeft de gemeente als uitvoerend orgaan voorgesteld met het rijk als "stille vennoot of financier". De minister vond echter Schiphol geen Amsterdams belang, maar een nationaal belang.

Toch wil Amsterdam zich blijven interesseren in de exploitatie en ontwikkeling van Schiphol en tijdens de Kamerdiscussies komt tevens de wens naar boven om ook van Rotterdam en 's-Gravenhage vertegenwoordigers op te nemen in het te stichten bestuursorgaan. De sociaal-economische betrokkenheid van Amsterdam wordt naar voren gebracht ten gunste van participatie en "reeds voorheen zaten in het college van adviseurs beiden Amsterdam en het Rijk".

Op een vraag uit de Kamer antwoordt de minister, dat hij het onjuist zou vinden wanneer de KLM zou deelnemen in het te stichten bestuursorgaan. Gebruikers moeten geen plaats krijgen in het bestuur. Wel kan de KLM in een adviserend lichaam participeren.

Ministers en kamerleden achtten (1954/55) een staatsbedrijf Schiphol onjuist. Hoewel Amsterdam een voorkeur heeft voor een openbaar lichaam, legt men zich neer bij het standpunt van de regering, die een naamloze vennootschap voorstaat. De minister noemt als argumenten voor een N.V.:

- a. Onafhankelijkheid van de overheid, zelfstandigheid in de exploitatie: "het dynamische karakter van het luchtvaartbedrijf vereist een directie met grote bevoegdheden".
- b. Ondernemingszin en inventiviteit zouden meer tot hun recht kunnen komen.
- c. De concurrentiekracht ten opzichte van andere internationale luchthavens zou groter zijn.
- d. Slagvaardigheid: de N.V. zou sneller tot beslissingen kunnen leiden.
- e. Betrokkenheid van bestuur en personeel zou sterker zijn.

f. Het nationaal prestige van een grote, moderne, internationale luchthaven zou beter gewaarborgd worden.

Tijdens discussies in Kamer en Raad van Amsterdam wordt als positief aangemerkt, dat de investeringen niet langer een rentelast leggen op de exploitatie, maar als eigen vermogen kunnen worden opgenomen. Bovendien kan Amsterdam zich financieel distantiëren van nieuwe investeringen en komen exploitatieverliezen niet langer ten laste van de gewone dienst van de gemeente.

Hoewel volgens sommigen de keuze van de rechtsvorm niet principieel is (o.a. wethouder Amsterdam) zijn twee opvallende stellingnames:

- PPR: "het Rijk, Amsterdam en Rotterdam moeten het eigendom afstoten, omdat de algemene belangenafweging in gevaar komt",
- PvdA: "de criteria voor het beheer van luchtvaartterreinen zijn: controleerbaarheid, effectiviteit en efficiency".

De Raad van Amsterdam beaamde, dat openbaarheid niet groter behoeft te zijn bij een openbaar lichaam.

Als rechtsvorm werd gekozen voor de N.V., waarin uitsluitend door in Nederland gevestigde publiekrechtelijke lichamen kan worden deelgenomen op uitnodiging der vennootschap. De leden van de raad van commissarissen worden benoemd door de minister van Verkeer en Waterstaat (7), de gemeenten Amsterdam (4) en Rotterdam (1).

5.9 N.V. Nederlandse Gasunie

De vennootschap is opgericht in 1963 door de Staat der Nederlanden, de Staatsmijnen, Esso en Shell met als doel:

1. Verwerving, opslag, transport en verkoop van in Nederland gewonnen of geproduceerd aardgas, cokesovengas, raffinaderijgas en ander gas.
2. Deelneming in of bestuur over andere vennootschappen of ondernemingen met soortgelijk doel.

De beperking in het eerste lid tot Nederland is op later datum geschrapt. In de vennootschap neemt de Staat direct deel voor 10% en indirect via de Staatsmijnen voor 40%. Esso en Shell hebben ieder 25% van de aandelen. De deelneming van de Staatsmijnen geschiedde voor drie-vierde tegen inbreng van bedrijfsmiddelen van het gasdistributiebedrijf.

De Minister van Economische Zaken heeft een grote mate van zeggenschap en bevoegdheid. Hij benoemt één of twee leden van de Raad van Commissarissen (afhankelijk van de grootte van de Raad). De Raad benoemt zijn voorzitter, maar deze benoeming behoeft de goedkeuring van de Minister. De directeur wordt benoemd door de aandeelhoudersvergadering uit een bindende voordracht van de Raad van Commissarissen van twee personen, die echter eveneens de goedkeuring van de Minister behoeft. Voorts moet de Minister zijn goedkeuring geven aan prijzen en tarieven, aan plannen voor de aanleg van transportleidingen en aan het plan van gasafzet.

De oorspronkelijke overeenkomst tussen de NAM en de N.V. Nationale Gas Maatschappij kon niet gehandhaafd blijven, toen de grote aardgas vondsten distributie over heel Nederland mogelijk maakten. De organisatorische constructie, waaronder winning en distributie zouden plaatsvinden, kwam tot stand tijdens het kabinet De Quay, met de ministers De Pous (E.Z.) en Zijlstra (Financiën). Reeds eerder bij de oprichting van de N.V. Nationale Gas Maatschappij had minister Zijlstra gezegd (1956/57): "De N.V. vorm is de best mogelijke, waarin redelijke mogelijkheden tot openbare controle zijn."

Minister De Pous ten aanzien van Gasunie:

"Wanneer de aardgasexploitatie zou zijn ondergebracht in een volledig staatsbedrijf, zouden vele kostbare jaren verloren gaan met de opbouw van het apparaat en de verwerving van de nodige kennis."

En over de deelname van de Staatsmijnen:

"Doorslaggevend was het feit, dat de Staatsmijnen een staatsbedrijf is, en wel een zeer goed geoutilleerd staatsbedrijf, dat in belangrijke mate de taak van een minister kan verlichten, wanneer de staat als zodanig deelneemt in een gemengd bedrijf."

De ervaring van de Staatsmijnen in de gasdistributie werd ten dienste gesteld aan de Gasunie. Ook Esso en Shell waren reeds betrokken bij produktie en distributie van gas. De minister

achtte een commerciële aanpak van landsbelang, waarbij het verbruik geregeld zou worden via het marktmechanisme. De invloed van de Staat was voldoende gewaarborgd. De financiering van de investeringen werd gemakkelijker geacht voor een zelfstandige N.V. met eigen verantwoordelijkheid voor het financieringsbeleid.

De vondst van de aardgasbel heeft een discussie doen ontstaan in kringen van politieke besluitvormers ten aanzien van rechtsvorm, overheidsdeelname en zeggenschap. De regering koos voor een privaatrechtelijke samenwerking met (terzake kundige) particuliere ondernemingen, daarin gesteund door de woordvoerders van ARP, CHU en VVD.

"Staatsexploitatie is niet de enige juiste oplossing om het algemeen belang veilig te stellen" (ARP, Handelingen 62/63).

"Dat het volkomen juist moet worden geacht, dat hier aan de ene kant een particuliere organisatievorm wordt gekozen, een gasmaatschappij, maar dat aan de andere kant de overheid zich zeer grote zeggenschap hierin voorbehoudt" (VVD).

De woordvoerders van de PvdA zijn het niet eens met de voorgestelde constructie, waarbij één onderneming de winning en een andere de distributie zou behartigen. Zij pleiten ervoor om winning en distributie in één bedrijf onder te brengen onderworpen aan parlementaire controle. De gekozen vorm moet machtsmisbruik voorkomen, coördinatie van het energiebeleid bevorderen en het openbaar belang waarborgen. Zo geen staatsbedrijf dan toch in ieder geval een meerderheidspositie voor de Staat.

5.10 Rijkswaterstaat

Het Organiek Besluit Rijkswaterstaat van 1971, gebaseerd op de Waterstaatswet, geeft een algemene omschrijving van de taken waarmee de Rijkswaterstaat belast is:

- "a. de uitoefening van het oppertoezicht over de waterstaat;
- b. in het algemeen de behandeling van alle waterstaatsaan-
gelegenheden, waaronder de zorg voor:
 - de beveiliging van het land tegen water;
 - de waterhuishouding in kwantitatieve en kwalitatieve zin;
 - scheepvaartwegen en havens;
 - landwegen en oeververbindingen;
 - een veilige en vlotte verkeersafwikkeling te water en op de weg;
- c. de aanleg, het beheer en het onderhoud van waterkeringen, van werken ten behoeve van de waterhuishouding, van scheepvaartwegen en havens, van landwegen en oeververbindingen, de uitvoering van werken ten behoeve van landaanwinning."

Binnen deze taakstelling is de case bestudering speciaal gericht geweest op het ontwerp en het toezicht op de uitvoering van wegen.

Een indicatie van het belang van deze deeltaak binnen het geheel van de Rijkswaterstaat wordt gegeven door het volgende overzicht, ontleend aan verschillende bronnen:

	Taakomvang - Personeelsomvang				
	personeel totaal ¹⁾	bestudeerde deeltaak	gerealiseerd werk in mln.gld.	km's op- geleverde rijksweg	idem, voort- schrijdend gemidd. ⁴⁾
1975	7576	1799 ²⁾	870	80	102
1976			755	90	96
1977			539	40	76
1978			520	100	66
1979			657	20	52
1980	7521	1812	604 ³⁾	10 ³⁾	42

1) Regionale directies + ZWW, bruggen, sluizen, stuwen en wegen.

2) Naar rato 1980.

3) Begroot c.q. gepland.

4) Eén jaar vooruit, drie achteruit.

Het aantal kilometers opgeleverde weg is teruggelopen sedert 1975. Een voortschrijdend gemiddelde is berekend om te compenseren voor fluctuaties in opgeleverde werken. Niettemin is

het personeelsbestand constant gebleven.

Hieruit kan voorzichtig geconcludeerd worden dat telkens meer mensen ingezet moeten worden per kilometer te ontwerpen en realiseren weg. De oorzaak hiervan kan gezocht worden in de steeds ingewikkelder planologische procedures. Er is steeds meer detail vereist bij een tracé procedure, zodat volledig uitgewerkte technische ontwerpen in een eerder stadium van voorbereiding vereist zijn. Beleid en technisch ontwerp gaan hoe langer hoe meer parallel lopen, waarbij de technische zijde zich moet aanpassen aan het beleid. Landschappelijke en ecologische aspecten zijn ingebracht naast de puur-technische.

Tijdens de groeifase van de bouw van het net van autosnelwegen heeft de Rijkswaterstaat een aparte "Directie Wegen" gehad. Deze directie kon opereren met een zekere mate van zelfstandigheid en was door de enge taakstelling in staat in hoog tempo een netwerk van autowegen op te bouwen gedurende de vijftiger en zestiger jaren. De directie is opgeheven in het kader van decentralisatie, waarbij de regionale directies versterkt zijn. De directie wegen was te veel een bouwdienst gebleven, die niet kon inspelen op toenemende eisen op het gebied van de ruimtelijke ordening, waardoor de coördinatie met de provincies stroef begon te verlopen.

Een verschuiving treedt eveneens op ten aanzien van afsplitsbare taken, zoals het ontwerpen van groenplannen en het maken van wapeningstekeningen. Bewuste decentralisatie naar regionale directies is de richting van het beleid. Ervaring ten aanzien van de uitbesteding leert, dat voor begeleiding en controle hoger gekwalificeerd personeel nodig is dan voor uitvoering in eigen beheer. Een beleid van uitbesteding zal daarom verschuiving geven in personeelssamenstelling, mogelijk resulterend in een verzwaring van de taak van de top.

Afsplitsing van deeltaken heeft eveneens plaatsgehad naar zelfstandige eenheden: verkeersveiligheid (directie), verkeerskunde (dienst), onderzoek (Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid).

5.11 Landinrichtingsdienst

De Organisatiebeschikking 1970 (gewijzigd op 31 augustus 1979) geeft als werkgebied voor de Landinrichtingsdienst:

- de aangelegenheden betreffende de landinrichting en de cultuurtechnische verbetering van het platteland,
- de vraagstukken met betrekking tot het structuurbeleid in de E.E.G. voorzover deze op het terrein van de directie zijn gelegen,
- aangelegenheden met betrekking tot voorlichting en onderzoek op het gebied van de landinrichting en de cultuurtechniek,
- het secretariaat van de Centrale Cultuurtechnische Commissie.

Mede in verband met de keuze binnen de Rijkswaterstaat voor de bestudering van de deeltaak van ontwerp en toezicht op de aanleg van wegen, is ook binnen de Landinrichtingsdienst specifiek het ontwerp en aanleg van wegen in het landelijk gebied bestudeerd. De dienst zelf omschrijft deze taak als: "het verbeteren van de bereikbaarheid en de situering van woningen, bedrijfsgebouwen en gronden in het landelijk gebied".

Enig inzicht in de omvang van de taak wordt gegeven door het volgende overzicht.

jaar	personeel ¹⁾ beschouwde deeltaak	kosten ²⁾ derden f mln.	kosten ³⁾ aanleg f mln.	kilometer opgeleverde weg
1975	119	18	106	450
1978	-	24	155	530
1979	-	20	114	380
1980 ⁴⁾	118	18	111	360

1) Leidinggevend, technisch en administratief personeel van de Landinrichtingsdienst, belast met "wegentaak" per 1 januari.

2) Voor ontwerp en toezicht.

3) Exclusief vorige posten.

4) Verwachting.

Als men een uitbesteed manjaar stelt op bedragen van f. 110.000, f. 112.000, f. 118.000 en f. 125.000, voor de jaren 1975, 1978, 1979 en 1980 respectievelijk, dan is het aantal betrokken personen (LD + derden) respectievelijk 280, 330, 290, 260. Uitgezet tegenover het aantal opgeleverde kilometers geeft dit aan, dat per manjaar steeds ongeveer evenveel kilometers weg worden opgeleverd.

Bij Rijkswaterstaat werd een neergaande lijn gevonden. Bij de Landinrichtingsdienst blijkt de output per man vrijwel constant ondanks een teruglopend volume.

Daarbij vormt het uitbestede deel de variabele fractie. Het eigen personeel is vrijwel constant. De Centrale Cultuurtechnische Commissie is de facto een zelfstandig bestuursorgaan, dat alle beleidsimpulsen opvangt en filtert alvorens deze door te geven aan de Landinrichtingsdienst. Cliënten en andere betrokkenen kunnen via hun "beslissers" mede richting geven, maar zodanig dat de Dienst enigszins afgeschermd is voor te directe beïnvloeding. Op deze wijze kan de Dienst zich onttrekken aan directe impulsen. De Dienst zelf is een output gerichte organisatie, die mede door uitbesteding van werk efficiënt en flexibel is. Daardoor kan de Dienst zich ook conformeren aan structurele taakveranderingen.

Er zijn geen "hogere" beleidsuitspraken of -aanwijzingen over uitbesteding door de Dienst. In de praktijk wordt echter de voorbereiding van wegenwerken in ruilverkavelingen in belangrijke mate en de directievoering volledig uitbesteed aan particuliere bureaus. Bij wegverbetering buiten ruilverkavelingsverband worden beide grotendeels uitbesteed. Soms verzorgen gemeenten of waterschappen deze taken.

"Uit beleidsoverwegingen wordt er naar gestreefd alleen die taken binnen de Landinrichtingsdienst te verzorgen, die uit een oogpunt van coördinatie van overheidstaken daar thuis horen. Hiertoe kunnen in eerste instantie gerekend worden het voorbereiden van landinrichtingsplannen in nauw overleg met andere instanties, alsmede een controlerende en toezichthoudende functie bij de besteding van daarvoor bestemde overheidsgelden in de uitvoerende fase.

Voor de meer routinematige werkzaamheden wordt gebruikt gemaakt van de diensten van ingenieursbureaus. Voor bepaalde specifieke problemen worden gespecialiseerde bureaus ingeschakeld. Door deze werkwijze kan bij de dienst zelf met een minimale bezetting worden volstaan en kunnen piekbelastingen worden opgevangen door inschakeling van de ingenieursbureaus.

Mede door het uitbesteden van veel werkzaamheden is een flexibele opstelling van de dienst ten aanzien van velerlei zaken mogelijk. Door deze werkwijze wordt het bedrijfsleven voortdurend door de dienst ingeschakeld. Tegenover bovengenoemde voordelen van het gevolgde systeem staat het gevaar, dat de kennis van en ervaring in het betreffende vakgebied binnen de dienst gaat achterlopen. Hieraan wordt tegemoetgekomen door bijscholing van functionarissen en regelmatige contacten met bedrijfsleven en ingenieursbureaus".

5.12 Centra voor Vakopleiding van Volwassenen

De vakopleiding van volwassenen is na de tweede wereldoorlog door het toenmalige Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid ter hand genomen teneinde de achterstand in de vakopleiding, welke tijdens de oorlogsjaren was ontstaan, weer in te lopen en teneinde arbeidskrachten door scholing te laten overgaan van beroepen met structurele overschotten naar beroepen met structurele tekorten. Daartoe werden opleidingsinstituten gesticht die thans - na een aantal naamswijzigingen - bekend zijn als de Centra voor Vakopleiding van Volwassenen, kortweg genoemd de Centra. Deze Centra worden geleid vanuit de hoofdafdeling Scholing, onderdeel van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken. De taak van deze afdeling omvat naast de zorg voor de Centra, nog een aantal andere maatregelen op het gebied van scholing van volwassenen, gericht op het voorkomen c.q. bestrijding van werkloosheid.

Het systeem wordt gekenmerkt door zelfstandig uit te voeren opdrachten in opklimmende graad van moeilijkheid, waarvan het binnen bepaalde tijdsgrenzen kunnen realiseren van de opgave een essentieel kenmerk vormt bij het verwerven van het vermogen om de nodige vakkennis theoretisch zowel als praktisch, ook in de uitoefening van het beroep, te kunnen toepassen. De instelling van de vakopleiding voor een bepaald beroep wordt pas overwogen, als de ingevolge de nijverheidswet ingestelde opleidingen uit het oogpunt van de genoemde doelstelling voor de betrokken doelgroep tekort schieten.

In de loop van de jaren heeft de doelstelling zich verbreed en thans kan de vakopleiding zoals deze op de Centra wordt gegeven, worden onderscheiden in:

- scholing voor personen die pas op latere leeftijd voor een bepaald beroep worden opgeleid,
- omscholing van personen,
- bijscholing van personen, wier vakbekwaamheid voor de huidige beroepsuitoefening tekort schiet.

Ambtelijke studies hebben uitgewezen dat de doelmatig geachte minimale omvang van een centrum door circa een derde van de centra niet of nauwelijks werd bereikt.

De taak is niet werkelijk politiek gevoelig. De Centra Vakopleiding Volwassenen opereren in de periferie van het Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening. Er zijn evenwel nauwe banden met de top en overige onderdelen van arbeidsvoorziening die de manoeuvreerruimte beperken. De taak van de CVV's is weliswaar tamelijk éénduidig vastgesteld, doch aan het functioneren van de Centra is een aantal politieke aspecten te onderscheiden (omvang van de capaciteit, soort cursussen, etc.). Aangezien de omvang van de activiteiten van de Centra toch vrij gering is, kan deze taak als niet gevoelig gekenmerkt worden.

De aansluiting van scholingsfaciliteiten en arbeidsvraag verloopt in veel gevallen stroef. Zo werd eind 1976 tot sluiting van een aantal bouwopleidingen overgegaan, terwijl

de vraag naar vaklieden in de bouwsector begon toe te nemen.

Grote problemen waarmee men hierbij te maken heeft zijn:

- snelle wisselingen in de arbeidsvraag en -aanbod,
- regionale verschillen.

De Algemene Rekenkamer doet regelmatig onderzoek naar het functioneren van de opleiding, vooral gericht op de duur en de resultaten ervan. Tot nu toe zijn er meer dan 100.000 volwassenen die een opleiding op de centra hebben gevolgd (2500 à 2700 per jaar). Lang niet iedereen maakt de opleiding af. Bijna 10% van de cursisten die aan de opleiding beginnen halen het eind ervan niet.

Als redenen hiervoor worden aangevoerd:

- te hoog scholingsniveau,
- cursisten die tijdens de opleiding weer in hun oude beroep aan het werk kunnen.

Onderzoek van de Algemene Rekenkamer onder 527 oud-cursisten, die één jaar tevoren de cursus hadden afgerond, toonde het volgende aan:

- aantal onvindbaar	60
- aantal in het onderzoek betrokken	467
waarvan werkend	324
waarvan werkeloos	133
overigen	10

Totaal 527

Van de 324 werkenden waren 11 in een ander beroep werkzaam, dan waarvoor ze waren opgeleid. Van de 133 werklozen waren 69 reeds werkloos bij aanvang van de opleiding, 24 waren dat niet en van 40 kon niet worden nagegaan of vóór het aanvangen van de opleiding werkloos waren.

Elders gepubliceerde cijfers geven aan, dat circa 10% van de cursisten geen werk vindt in het nieuwe beroep en dat 20% binnen één jaar na voltooiing van de opleiding weer naar de oorspronkelijke werkomgeving is teruggekeerd. De Minister van Sociale Zaken heeft op vragen uit de Kamer medegedeeld dat 75% van de cursisten, die de opleiding hadden voltooid, werk vond.

Bij de bestudering van de krante- en weekbladartikelen over de CVV's wordt duidelijk dat er zeer gevarieerd over het functioneren van de centra wordt gedacht.

De kritiek richt zich voornamelijk op de volgende punten:

- discriminatie van jongeren, vrouwen, kleurlingen,
- te hoge eisen ("je moet te hard werken"),
- ouderwetse scholingsmethodiek,
- slechte aansluiting op de arbeidsvraag (niet flexibel).

Anderzijds is er veel lof over de opleiding:

- er worden goede vaklieden afgeleverd,
- in korte tijd wordt een goed scholingsprogramma afgewerkt,
- uitstekende faciliteiten,
- goede plaatsingsmogelijkheden voor cursisten met een afgeronde opleiding.

Hieronder enkele positieve commentaren van politici uit de Handelingen van de Tweede Kamer en van anderen over het functioneren van de CVV's:

Roolvink, 69/70.

"Het is merkwaardig dat in een tijd van een gespannen arbeidsmarkt de toeloop tot deze centra groter is dan in een tijd van een ontspannen arbeidsmarkt".

Kikkert, 71/72.

"Opgemerkt kan worden dat de centra voor vakopleiding in het algemeen goed functioneren, ook in stimuleringsgebieden".

Boersma, 75/76.

"Zij die de opleiding met goed gevolg doorlopen, vinden met behulp van bemiddeling vrijwel altijd een volwaardige arbeidsplaats".

"Het op de centra gehanteerde opleidingsstelsel is namelijk door de jaren heen gebleken een beproefde en uiterst effectieve methode te zijn voor het aanleren van de nodige vakkennis, zowel in theoretisch als praktisch opzicht".

Arnhemse Courant, 8-12-'79.

"De scholen passen zich regelmatig aan bij de industriële vooruitgang".

Maar ook negatieve meningen zijn geuit:

Hamer, 78/79.

"De CVV's moeten nu eindelijk eens aan de eisen des tijds worden aangepast. Wij vinden dat zowel het aantal CVV's als het aantal richtingen waarin een beroepsopleiding gevolgd kan worden drastisch uitgebreid moet worden.

Boersma.

De minister gaf toe dat de kritiek, die er vaak wordt geleverd op de vakopleidingen, in sommige gevallen terecht is: "Men klaagt over het geringe aandeel van de vrouw in de opleidingen". Een ander punt is de veel te grote wachtlijst voor de opleiding.

Kritiek van een actiegroep.

- van de doelstelling klopt weinig,
- onvoldoende plaatsen bij de opleidingen,
- passief scholingsbeleid,
- discriminatie van vrouwen en kansarme jongeren,
- verouderde leermethodes,
- wachttijden van 1-2 jaar zijn geen uitzondering,
- het CVV schoolt alleen in de sectoren bouw en metaal.

Anderen merkten op:

- slechts 2% van de ingeschreven werklozen komt voor scholing in aanmerking,
- het ziekteverzuim bij de centra is zeer hoog (30-40%),

- omscholers hebben geen enkele rechtspositie, en kunnen geen lid van een vakbond worden,
- "een bezwaar van de centra dat hun verdere uitbouw tegenhoudt, is het feit dat ze niet flexibel kunnen inspelen op de gevarieerde behoeften van het bedrijfsleven" (Elseviers Weekblad, 25-10-1975).

Samenvattend kan men het volgende zeggen:

- de centra functioneren bevredigend, indien men let op het percentage geslaagde cursisten, het niveau van de geslaagde cursisten en de duur van de opleiding,
- over de wijze waarop dit tot stand komt is echter vrij veel kritiek van verschillende kanten, die zich toespitst op het feit, dat het een "streng" school is zowel in voorselectie, tempo en scholingsmethode,
- op het totaal aantal werklozen vormen de + 2700 cursisten, die per jaar de school verlaten, slechts een zeer gering percentage,
- door de selectiemethode, die er gehanteerd wordt, kan de schijn van onrechtvaardigheid bestaan,
- een groot probleem van de centra is om de opleidingen aan te passen aan de arbeidsvraag,
- een ander probleem is het gebrek aan opleidingsplaatsen voor cursisten (lange wachttijden).

5.13 Arbeidsbemiddeling

Het Directoraat-Generaal voor de arbeidsvoorziening heeft tot taak het bevorderen van harmonische ontwikkelingen van de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt, in het bijzonder toegespitst op de bevordering van de optimale arbeidsinpassing van de mens.

"De taak van de directie instrumenten arbeidsvoorziening (DIA) omvat de ontwikkeling en het centrale beheer van de instrumenten van de arbeidsvoorziening en het leveren, vanuit haar deskundigheden, van bijdragen aan de voorbereiding en de vormgeving van het arbeidsvoorzieningsbeleid en aan het scheppen van de voorwaarden voor de uitvoering van dat beleid.

Het accent ligt daarbij op de bemiddeling tussen de vraag naar en het aanbod van werkkrachten, de bevordering van de plaatsbaarheid van (toekomstige) werkzoekenden en het behoud c.q. de verruiming van plaatsingsmogelijkheden voor de (toekomstige) werkzoekenden".

De inbreng van de gewestelijke arbeidsbureaus ligt wat de bemiddeling betreft voornamelijk in de individuele afstemming van vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt.

De organisatiebeschrijving van het Ministerie van Sociale Zaken geeft als taakomschrijving:

"Het gewestelijk arbeidsbureau functioneert als een instelling, die deskundig, doeltreffend en harmonisch aan belanghebbenden op de arbeidsmarkt voorzieningen biedt. Zij heeft voorts een registrerende, controlerende en informerende taak en fungeert als ambtelijk uitvoeringsapparaat van informerende en beleidsondersteunende maatregelen en voorzieningen. De gewestelijke arbeidsbureaus hebben een veelheid van taken, waarvan de feitelijke arbeidsbemiddeling slechts een zeer klein deel uitmaakt".

Het directoraat-generaal geeft in de nota organisatie en taken een ander gewicht aan de bemiddeling:

"Het bevorderen van de afstemming van vraag en aanbod is de belangrijkste taak van de elf districts bureaus en de 82 gewestelijke arbeidsbureaus".

Andere taken van het arbeidsbureau zijn:

- controle van wetten met betrekking tot werkloosheidsuitkering,
- inventarisatie ten behoeve van het Ministerie van Sociale Zaken,
- regionale arbeidsmarktstudies,
- deelname in commissies van sociale netwerken,
- ontslagprocedures,
- uitstel van militaire dienst, loondispensatiemaatregelen, bouwvakregelingen, CBS enquêtes.

De resultaten van de arbeidsbemiddeling zijn moeilijk toe te schrijven aan de activiteiten van de arbeidsbureaus. Men kan weliswaar bepalen welke activiteiten hebben plaatsge-

vonden en hoeveel bemiddelingen tot stand zijn gebracht, doch voor een juiste beoordeling van de doeltreffendheid van de arbeidsbureaus zou men deze cijfers moeten afzetten tegen het aantal vacatures, dat zou zijn vervuld indien er geen arbeidsbemiddelingsinstanties zouden zijn geweest.

Enkele cijfers voor 1977 zijn:

Aantal inschrijvingen	636578
Aantal uitschrijvingen	629417
Plaatsingen	102515
Ontslagzaken	71770
Kennisgevingen en bezwaarschriften	24218
Beroepskeuze-adviezen	33634
Medische adviezen	27361
Toepassingen plaatsingsbevorderende maatregelen	30408
Scholingsmaatregelen	21244

De GAB's hadden een toenemend aantal werknemers:

<u>Jaar</u>	<u>Werknemers</u>
1974	2662
1975	2893
1976	2973
1977	3161
1978	3211

De minister tracht het functioneren van de arbeidsbureaus te verbeteren door "taakstellend beleid (dat) uitgaat van te kwantificeren doelstellingen, die in overlegstructuren plaatselijk en regionaal ter discussie kunnen komen" (Albeda, 1978/79). Hij verbindt hieraan de conclusie, dat een grotere zelfstandigheid vereist is voor een goede taakvervulling: de zogenaamde Arbeidsbureaus Nieuwe Stijl.

Minister Albeda:

"Immers krijgen de arbeidsbureaus nieuwe stijl een veel grotere autonomie Zij krijgen ook meer ruimte om zelf het beleid te bepalen".

"Het ligt ook in de bedoeling om de commissies van advies en de directeuren van de gewestelijke arbeidsbureau's veel meer dan tot nog toe te betrekken bij het zogenaamde taakstellend beleid" (1978/79).

Arbeidsbemiddeling is neutraal. Er wordt evenveel aandacht aan werkgevers en aan werkzoekenden geschonken. Men kent een onderscheid tussen algemene- en bijzondere bemiddeling. Bijzondere bemiddeling krijgen diegenen, die op een of andere wijze moeilijker plaatsbaar zijn.

Het arbeidsbureau nieuwe stijl, zoals deze thans in het gehele land ingevoerd wordt, omvat zelfwerkzaamheid en gedifferentieerde bemoeienis van de bemiddelaar, afhankelijk van de plaatsbaarheid van de werkzoekende.

"In toenemende mate wordt in het bemiddelingsproces een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid van de werkzoekende".

Een ander nieuw element in de bemiddelingsinstrumenten is de Stichting Start, welke is gebaseerd op een uitzendformule. De doelgroep is de moeilijk plaatsbaren (minder validen, ouderen, langdurig zieken, etc.).

Over de taken en taakvervulling van de GAB's bestaat een veelheid van commentaar:

"De taken en functies van de gewestelijke arbeidsbureaus zijn zo aanzienlijk dat, vooral bij hoge werkloosheids de hoofdtak i.c. de arbeidsbemiddeling niet optimaal kan worden uitgevoerd" (Werkgever, 21-11-1975).

"Wanneer men de taken overziet, die een arbeidsbureau naast de arbeidsbemiddeling nog meer te verrichten heeft, kan men zich inderdaad nauwelijks aan de indruk onttrekken, dat er erg veel tijd verloren gaat aan zaken die niets met bemiddeling te maken hebben. Er lopen erg veel doelstellingen doorheen, die allemaal binnen hetzelfde apparaat moeten worden bereikt".

Het is "op zijn minst onzeker of de doelen in redelijk evenwicht zijn met de beschikbaar gestelde middelen".

Een nota van de Kamer van Koophandel te Utrecht (1975) geeft als belemmerende factoren bij arbeidsbemiddeling:

- partiële leerplicht,
- onvoldoende aanmelding van vacatures door het bedrijfsleven,
- hantering van het begrip passende arbeid,
- scholing bevorderende maatregelen.

"Zo zijn de GAB's in de ogen van de meeste werkgevers en werkzoekenden nog steeds centra voor werklozen om hun WW uitkering te stempelen en waar de arbeidsbemiddeling bijna alleen is toegespitst op lager gewaardeerde beroepen" (Elseviers Weekblad, 20-9-1975).

De regelmatige vacature-enquêtes tonen aan dat de arbeidsbureaus slechts driekwart van de vraag kennen. De GAB's weten veelal meer over de grote dan de kleine bedrijven. Slechts een kwart van het personeel dat zijn weg vindt naar het midden- en kleinbedrijf komt via arbeidsbureaus. Er bestaat dan ook het voornemen om speciale functionarissen daartoe aan te stellen.

De meest gehoorde klacht is, ook van de bemiddelaars zelf, dat de arbeidsbureaus te weinig personeel hebben. Of er nu een grote of geringe werkloosheid heerst, het personeelsbestand blijft nagenoeg gelijk zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht. Arbeidsbemiddelaars hebben een lange inwerkperiode (tot 2 jaar) en moeten bovendien cursussen volgen (tot 3 jaar avondschool).

Een tweede veel gehoorde klacht is dat de arbeidsbureaus zeer veel "nevenactiviteiten" hebben, waardoor weinig tijd voor de bemiddeling resteert. De oudere bemiddelaars zijn niet ingesteld op grote werkloosheid. Ze hebben altijd hun werk gedaan in een overspannen arbeidsmarkt.

Het image van de arbeidsbureau's is niet goed. Indien er weinig arbeidsaanbod is, komen er klachten van werkgeverszijde. In het andere geval komen er klachten van werknemerszijde. Het image van de arbeidsbureaus is dientengevolge structureel zwak. Veel mensen vinden een baan via advertenties. De zwakkeren, die er niet in slagen op deze wijze werk te vinden komen bij de arbeidsbureaus terecht. Slechts één derde gedeelte van de vervulde vacatures is vervuld via het arbeidsbureau.

Binnen het directoraat-generaal is men zich bewust van het negatieve beeld:

"Als wij er al op uit zijn om een wat breder aandeel te nemen in de totale labour-turnover, dan is dit om van het hinderlijk en hardnekkig imago af te komen, dat via de arbeidsbureau's alleen maar "kneusjes" worden bemiddeld".

6. Geraadpleegde bronnen

67

1. Publicaties en (deel-)onderzoeksrapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.
2. Handelingen der Eerste en Tweede Kamers der Staten Generaal.
3. Verslaglegging der Openbare Commissievergaderingen.
4. Ambtelijke nota's en rapportering.
5. Rapporten van Adviesinstanties en Wetenschappelijke Instituten.
6. Commentaren op het CHR rapport "Zou Thorbecke nu tevreden zijn?"
7. Interviews.
8. Staatscourant, Kranten en Tijdschriften.

Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
- deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
- deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
- deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
- deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
- deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
- deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
- deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
- deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

