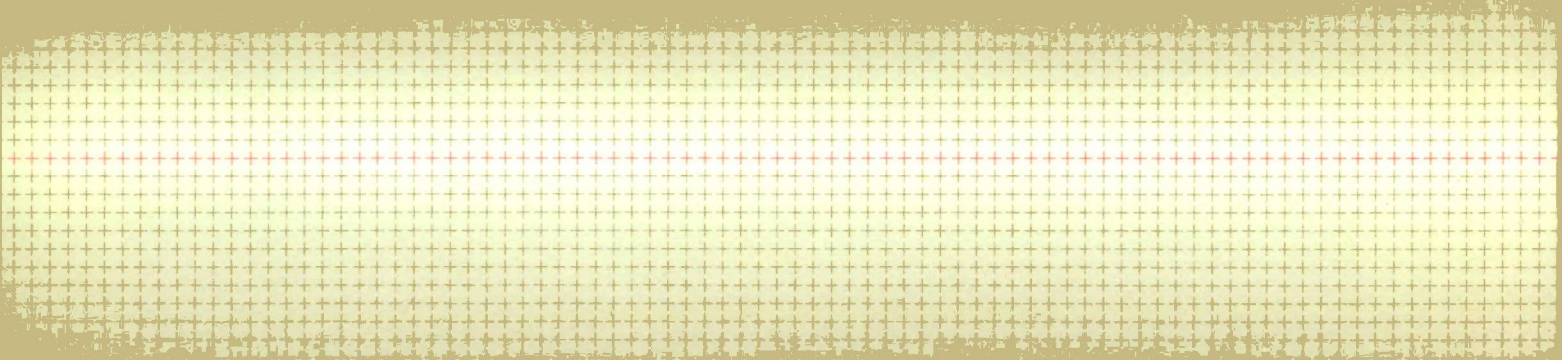


DECENTRALISATIE: TERRITORIALE DECENTRALISATIE



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:
TERRITORIALE DECENTRALISATIE

Rapport over een studie naar de voorwaarden
voor een verdergaande decentralisatie van
rijkstaken en de gevolgen daarvan voor de
hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn
feitelijk functioneren

door
drs. R. de Groot en
drs. R.M. van Genderen

Instituut voor Bestuurswetenschappen
Den Haag

Februari 1981
Achtergrondstudie nummer 5, deel 1,
uitgebracht aan de
Commissie hoofdstructuur rijksdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© Instituut voor Bestuurswetenschappen

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 9012 03397 7

inhoudsopgave

	<u>samenvatting</u>	1
1	<u>inleiding</u>	5
1.1	probleemstelling	5
1.2	omschrijving van de gehanteerde begrippen	6
1.3	onderzoeksopzet	7
2	<u>ministeriële verantwoordelijkheid</u>	9
2.1	de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid	9
2.2	het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid	10
2.3	decentralisatie	11
3	<u>de bestuursmiddelenconfiguratie</u>	14
3.1	regelgeving	14
3.1.1	regelgeving en politieke verantwoordelijkheid	16
3.1.2	regelgeving en decentralisatie	16
3.2	planning	17
3.2.1	planning en politieke verantwoordelijkheid	18
3.2.2	planning en decentralisatie	19
3.2.3	planning en de consequenties voor de rijksdienst	20
3.3	financiering	21
3.3.1	financiering en de politieke verantwoordelijkheid	23
3.3.2	financiering en decentralisatie	23
3.3.3	financiering en de rijksdienst	25
3.4	afsprakenkaders	25
3.4.1	afspraken en politieke verantwoordelijkheid	27
3.4.2	afspraken en decentralisatie	28
3.4.3	de consequenties van afspraken voor de rijksdienst	28
4	<u>analyse-opzet ten aanzien van decentralisatiemogelijkheden op de beleidsterreinen onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting</u>	31
5	<u>samenvatting van de veranderingen bij decentralisatie naar aanleiding van de vergelijking tussen de decentralisatiemodellen in de sectoren onderwijs,</u>	

	<u>specifiek welzijn en volkshuisvesting</u>	34
6	<u>conclusies en aanbevelingen</u>	39
6.1	voorwaarden, te creëren door de rijksdienst, ten behoeve van een verdergaande decentralisatie en de gevolgen daarvan voor de hoofdstructuur van de rijksdienst	39
6.1.1	inleiding	39
6.1.2	voorwaarden ter realisering van een feitelijk decentraal bestuursmodel	40
6.2	consequenties van een verdergaande decentralisatie voor de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren	42
6.3	aanbevelingen omtrent invoering van meer decentrale bestuursmodellen	46
6.3.1	de organisatie van het decentralisatieproces	46
6.3.2	de organisatie van de informatievoorziening	49
	 <u>bijlagen</u>	
1	<u>analyse van de decentralisatiemogelijkheden bij de onderzochte beleidsterreinen onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting</u>	1
1.1	typering van de sector 'onderwijs'	1
1.2	decentralisatiemogelijkheden op het terrein van het onderwijs	6
1.2.1	het takenpakket van het rijk	6
1.2.2	analyse van de mogelijke sturingsinstrumenten	7
1.2.3	consequenties voor de rijksdienst	9
1.3	typering van de sector 'specifiek welzijn'	10
1.4	decentralisatiemogelijkheden op het terrein van het specifiek welzijn	14
1.4.1	het takenpakket van het rijk	14
1.4.2	analyse van de mogelijke sturingsinstrumenten	15
1.4.3	consequenties voor de rijksdienst	17
1.5	typering van de sector 'volkshuisvesting'	18
1.6	decentralisatiemogelijkheden op het terrein van de volkshuisvesting	21
1.6.1	het takenpakket van het rijk	22
1.6.2	analyse van de mogelijke sturingsinstrumenten	22
1.6.3	consequenties voor de rijksdienst	27

2	<u>veranderingen bij decentralisatie: vergelijking tussen de geanalyseerde beleidssectoren onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting</u>	31
2.1	de omvang van de ministeriële verant- woordelijkheid	31
2.2	de fasen in het beleidsproces waarbij het departement betrokken blijft	31
2.3	beheersmechanismen voor het centrale niveau	33
2.3.1	de configuratie van bestuursmiddelen	33
2.3.1.1	regelgeving	33
2.3.1.2	regelgeving en planning	34
2.3.1.3	planning	35
2.3.1.4	financiering	41
2.3.1.5	afspraken	42
2.3.2	de rijksdienst	43

samenvatting

Het onderzoek richt zich op de consequenties van een verdergaande decentralisatie voor de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Dit deelonderzoek beperkt zich tot de territoriale decentralisatie. Als probleemstelling staat centraal: "over welke beheersmechanismen moet de centrale overheid beschikken om te kunnen decentraliseren". Bestuursinstrumenten als regelgeving, planning, financiering en afsprakenkaders en de specifieke combinatie van deze instrumenten in een meer gedecentraliseerde situatie hebben een belangrijke plaats in dit onderzoek.

In hoofdstuk 1 worden probleemstelling en de daarin gehanteerde begrippen nader uitgewerkt. We gaan ervan uit dat decentralisatie leidt tot veranderingen ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid en ten aanzien van de beschikbare sturingsmiddelen. De onderzoeksaanpak bestaat uit twee delen. Een theoretische beschouwing met betrekking tot ministeriële verantwoordelijkheid en de configuratie van bestuursmiddelen, en een secundaire analyse van een drietal beleidsterreinen (onderwijs, volkshuisvesting en specifiek welzijn) ten aanzien waarvan recentelijk decentralisatieadviezen en een wetsontwerp zijn verschenen.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid en de problemen die zich bij het functioneren daarvan voordoen. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid blijkt afhankelijk van wat de Minister "zich aantrekt" en van de zaken waarvoor het parlement de Minister verantwoordelijk stelt. Dit geeft voor decentralisatie een onduidelijke situatie omdat het hier gaat om het overhevelen van verantwoordelijkheden naar lagere organen. Voorts geven 'algemeen belang' en 'taakverwaarlozing' door lagere organen rekbare interpretatiemogelijkheden.

In hoofdstuk 3 wordt de bestuursmiddelenconfiguratie nader uitgewerkt. Per bestuursmiddel (-regelgeving, planning, financiering en afsprakenkaders-) worden indien mogelijk verbanden gelegd met politieke verantwoordelijkheid, decentralisatie en de consequenties voor de rijksdienst. Deze beschouwing levert informatie op ten aanzien van de aspecten die we bij de analyse-opzet moeten betrekken (hoofdstuk 4).

In hoofdstuk 5 wordt een samenvatting gegeven van de veranderingen bij decentralisatie naar aanleiding van de vergelijkende analyse tussen de beleidssectoren onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting. Ten aanzien van de beheersmechanismen zien we dat in een meer gedecentraliseerde situatie de beïnvloeding vooral via de combinatie van regelgeving en planning mogelijk is. Ten aanzien van deze combinatie laten zich verschillende beïnvloedingsvormen onderscheiden: beïnvloeding van de planvorming in het algemeen, directe beïnvloeding van de plannen op de lagere niveau's, beïnvloe-

ding op basis van een centraal plankader (dat mede gebaseerd is op afgewogen informatie van de lagere overheden) in de vorm van randvoorwaarden voor het beleid van lagere overheden of een combinatie van de twee laatste beïnvloevingsvormen.

Daarnaast kunnen plan en planningssystematiek tal van andere functies vervullen, zowel op als tussen de bestuursniveau's. Een belangrijke functie is de informatievoorziening. Voorts kunnen de centrale plannen en/of programma's een functie vervullen bij de verdeling van financiële middelen over de lagere overheden. De plannen en/of programma's van lagere overheden kunnen een verwervingsvoorwaarde vormen voor het ontvangen van financiële middelen. Aan objectieve maatstaven wordt voor de versleuteling van financiën veel waarde gehecht, doch dit wordt niet voor alle beleidsaspecten mogelijk geacht.

Alle onderzochte decentralisatiemodellen bieden mogelijkheden tot overleg tussen de overheden doch aan maatstaven voor complementair bestuur wordt weinig aandacht besteed.

Veranderingen voor de rijksdienst als gevolg van decentralisatie betreffen vooral de aard van de werkzaamheden.

Ten aanzien van de fasen van het beleidsproces zien we dat in geval van decentralisatie zowel beleidsvoorbereidende als uitvoerende taken van de centrale overheid naar lagere organen overgeheveld worden.

In hoofdstuk 6 tenslotte komen de conclusies en aanbevelingen aan bod. Daarbij worden een tweetal hoofdingangen onderscheiden. Ten eerste wordt bekeken wat onder feitelijke decentralisatie moet worden verstaan en welke eisen en beperkingen hieruit voortvloeien ten aanzien van de hoofdstructuur van de rijksdienst. Het tweede deel van de conclusies is gericht op de beheersingsmechanismen die de rijksdienst bij een decentraler bestuursmodel ten dienste moeten staan. Als voorwaarden ter realisering van een feitelijk decentraler bestuursmodel worden genoemd:

- dat zowel het parlement of de departementen de uit handen gegeven zaken niet moeten trachten te beïnvloeden (het kan voorkomen dat men werkeloos moet toezien terwijl men meent dat op lager niveau fouten gemaakt worden. Dit moet in een gedecentraliseerde situatie mogelijk zijn, waarbij men zich kan bedenken dat het effect van verkeerd rijksbeleid nadeliger kan zijn dan uiteenlopende fouten op de lagere niveau's);
- dat het Rijk de uitoefening van de uit handen gegeven zaken niet aan tal van richtlijnen moet binden;
- dat als een handeling of nalatigheid van lager bestuur zijn oorzaak vindt in hogere voorschriften, de Minister daarvoor verantwoordelijk is;
- dat men op centraal niveau de lagere bestuursorganen in staat moet stellen de overgedragen verantwoordelijkheden optimaal te vervullen door het geven van ondersteuning op verschillende manieren, zoals deskundigheid, informatie en financiële middelen. Beslissingen met een beleidsbepalend karakter behoren echter door het verantwoordelijke orgaan zelf genomen te worden.

Aan de sturingsbehoefte van de rijksoverheid worden in dat licht de volgende beperkingen gesteld:

- dat daadwerkelijke sturing alleen acceptabel is als er nationale belangen in het geding zijn of als sprake is van verwaarlozing van taken door lagere overheden;
- dat de centrale overheid moet kunnen blijven beschikken over voldoende informatie over activiteiten op de lagere bestuursniveau's. Dit maakt aandacht voor structurering van de informatiestroom naar de rijksoverheid noodzakelijk.

Omtrent de te hanteren beheersingsmechanismen wordt tenslotte het volgende gesteld:

- er is behoefte aan juridische beïnvloedingsmogelijkheden gekoppeld aan een plannings- en programmeringssysteem of althans tenminste een globaal beleidskader; de juridische status hiervan moet duidelijk zijn. Zowel de Minister als het parlement moeten de politieke wil opbrengen om zich in de beleidsvoering dan wel bij de effectuering van de politieke controle aan dit kader te houden;
- er dient een adequaat en zoveel mogelijk geobjectiveerd versleutelings-systeem te zijn waarmee de financieringsstromen naar de lagere overheden kunnen worden geleid; koppeling aan plan dan wel programma kan in een aantal gevallen noodzakelijk zijn;
- complementaire overlegvormen dienen daar te worden gebruikt waar in een situatie van divergerende belangen de bestuurslagen toch tot een geïntegreerde oplossing moeten zien te geraken; vooralsnog moet hierbij terughoudendheid worden betracht;
- bijzondere aandacht is vereist voor het scheppen van voorwaarden teneinde in zowel de informatiebehoefte van de rijksoverheid als van de lagere overheden te voorzien. Gewezen wordt op de mogelijkheden van de inspectietaak, de informatiefunctie van plan en programma en de databankfunctie van de centrale overheid;
- voor wat betreft de departementale organisatie worden eisen gesteld aan de kwaliteit van het personeel. De centralisatie heeft ook een aantal gevolgen voor de inrichting van het apparaat. Er zal behoefte zijn aan een relatief groot aantal generalisten en informatiespecialisten. De departementsstructuur kan vermoedelijk vereenvoudigd worden, gepaard gaande met een grotere nadruk op de horizontale coördinatieverbanden. Dit als voorwaarde voor decentralisatie. Decentralisatie kan interdepartementale coördinatie echter ook beter mogelijk maken door de noodzaak van een globaal beleidskader op centraal niveau.

Met betrekking tot de mogelijkheden tot ontlasting zijn de conclusies terughoudend. Op korte termijn wordt geen ontlasting verwacht. De effecten op langere termijn zijn nauwelijks te overzien.

Ook over de invoering van de meer decentrale bestuursmodellen worden enkele aanbevelingen gedaan. Bij de organisatie van het decentralisatieproces is het van belang zoveel mogelijk betrokkenen te consulteren, direct of door vertegenwoordiging. Vooral de wisselwerking tussen 'het politiek circuit' en het 'ambtelijk circuit' behoeft veel aandacht, met name de politieke afdekking van het veranderingsproces. Eén projectorganisatie, eventueel meerdere projectorganisaties kunnen bij dit veranderingsproces een belangrijke rol bij de begeleiding vervullen. Ook lagere overheden en externe belangbehartigers dienen bij dit proces betrokken te worden, gezien het belang van hun medewerking, bijvoorbeeld aan experimenten.

De overgang naar een decentraal bestuursmodel kan men niet beschouwen als het omzetten van een wissel, doch is een zich geleidelijk voltrekkend proces, dat bovendien nooit geheel zal zijn afgerond omdat de bestuurlijke organisatie in ontwikkeling zal blijven. Dit decentralisatieproces wordt gekenmerkt door vele onzekerheden. Middels organisatie-ontwikkeling kunnen deze onzekerheden in samenwerking met de betrokkenen langzamerhand worden ingevuld waardoor aanvankelijke weerstanden afgezwakt kunnen worden. Mogelijk kan ook dit onderzoeksrapport een aanzet geven tot de invulling van enkele onzekerheden.

Tenslotte worden aanbevelingen gedaan over de organisatie van de informatievoorziening in een meer decentrale bestuurssituatie. Een wisselwerking tussen departementale beleidsafdelingen, de inspecties, departementale infor-

matie- en documentatiediensten en andere diensten, organen, planbureau's (etc) die een rol vervullen bij de informatievoorziening is van belang. Ook kan coördinatie tussen de verschillende departementen op dit punt de informatievoorziening ten goede komen. Tenslotte zal ook de noodzaak van het verstrekken van die gegevens aan lagere overheden, waarbij onderlinge vergelijking van belang is, zijn weerslag moeten vinden in de departementale organisatie. Verschillende mogelijkheden dienen zich hierbij aan: meerdere departementen, één departement of een zelfstandig bestuursorgaan worden/ wordt belast met het verzamelen en het beheer van dergelijke gegevens.

In bijlage 1 is de analyse van de beleidssectoren onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting opgenomen. Bijlage 2 geeft de vergelijking tussen de beleidssectoren weer.

1. inleiding

1.1. probleemstelling

Decentralisatie van rijkstaken is een van de onderwerpen die de Commissie hoofdstructuur rijksdienst in beschouwing neemt ten behoeve van de taak om voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in mei 1981 advies uit te brengen aan de Minister van binnenlandse zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en het feitelijk functioneren daarvan. De commissie dient bij haar advies - zonodig - rekening te houden met de mogelijkheden voor wijzigingen in de omvang van rijkstaken, bijvoorbeeld door territoriale decentralisatie (1). Daarnaast besteedt de commissie aandacht aan decentralisatie vanuit haar benadering waarbij de problemen rond de hoofdstructuur en het functioneren van de rijksdienst in hun onderlinge samenhang worden bekeken (2). Centralisatie is één van de problemen.

Ten behoeve van de samenhang tussen de in studie genomen problemen hanteert de commissie een model dat men baseert op de systeemtheorie, waarbij men de rijksoverheid beschouwt als een open systeem en besturen als een cyclisch proces (invoer, doorvoer, uitvoer, terugkoppeling).

De commissie acht het van belang na te gaan in hoeverre een verdergaande decentralisatie kan bijdragen tot een wezenlijke verlichting van de doorvoerproblematiek van de centrale overheid, zoals overbelasting van de politieke en ambtelijke top, gebrekkige interdepartementale coördinatie en afstemmingsproblemen bij de hantering van het bestuursinstrumentarium. Deze invalshoek betekent dat de commissie vooral aandacht heeft voor de uitvoerkant (3).

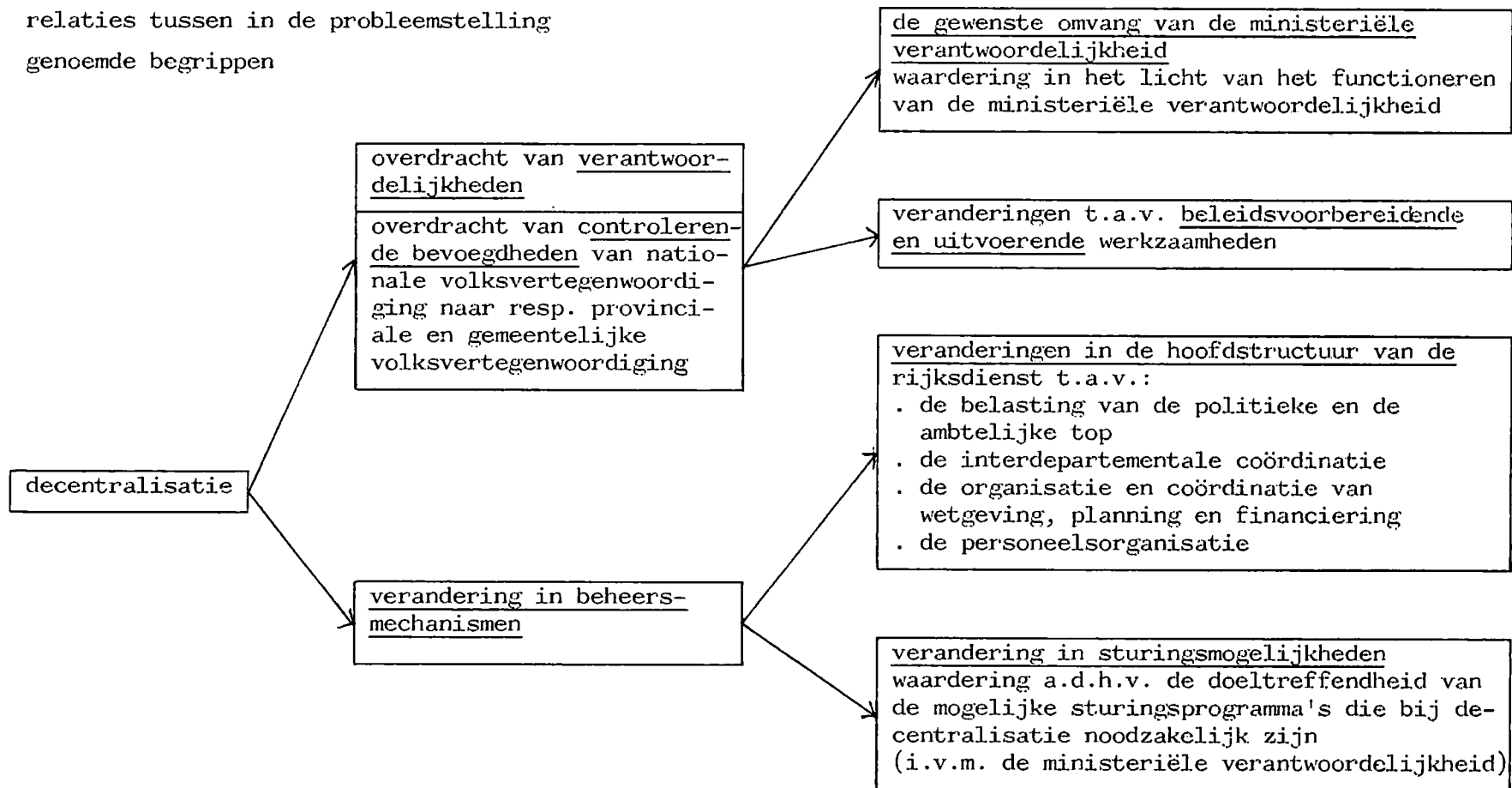
Vanuit deze achtergrond heeft de commissie de volgende probleemstelling geformuleerd (4):

"welke zijn de gevolgen van een verdergaande decentralisatie voor de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren en onder welke voorwaarden zijn die gevolgen positief te waarderen? Met andere woorden: over welke beheersmechanismen zal de centrale overheid moeten beschikken om te kunnen decentraliseren?"

Met betrekking tot de voorwaarden om decentralisatie te waarderen denkt de commissie ten aanzien van de beheersmechanismen aan doeltreffendheid van de mogelijke sturingsprogramma's die bij decentralisatie noodzakelijk worden geacht. Voorts kan het onderzoek indicaties geven omtrent de gewenste omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en de mogelijkheden om tot een zinvolle scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering te komen.

schema 1

relaties tussen in de probleemstelling
genoemde begrippen



1.2. omschrijving van de gehanteerde begrippen

In schema 1 zijn de relaties weergegeven tussen de in de probleemstelling genoemde begrippen. Hieronder gaan wij in op de betekenis van deze begrippen.

Onder 'decentralisatie' verstaan wij "het overlaten of toekennen van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de mogelijkheid worden gesteld een eigen beleid te voeren en waarbij de controle op de uitvoering van het beleid in eerste aanleg geschiedt door gekozen vertegenwoordigers van burgerij of belanghebbenden" (5). Bij decentralisatie gaat het om de overdracht van politieke verantwoordelijkheden naar lagere publiekrechtelijke lichamen waardoor de beleidsruimte van deze organen toeneemt ten koste van de beleidsruimte van hogere organen.

In de (klassieke) theorie wordt onderscheid gemaakt tussen territoriale decentralisatie en functionele decentralisatie. Territoriale decentralisatie is nader te onderscheiden in autonomie en medebewind. De grondwet draagt de regeling en het bestuur van de gemeentelijke en provinciale huishouding op aan respectievelijk de gemeenteraad en provinciale staten (autonomie). Ten aanzien van wat er precies tot die huishouding behoort is er alleen een negatieve begrenzing, namelijk datgene dat naar het oordeel van de centrale overheid of van de provincie niet bij de lagere overheden thuishoort (6). Voorts kunnen lagere overheden worden geroepen om hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van wetten van de centrale overheid (medebewind).

In de huidige bestuurspraktijk valt echter met de tegenstelling tussen autonomie en medebewind moeilijk te werken. Wij spreken daarom van meer autonome en minder autonome taken van lagere overheden en dus van de mate van decentralisatie. Decentralisatie is gradueel van karakter. Wij denken dan aan decentralisatie als 'toestand' (momentopname). Daarnaast beschouwen wij ook de procesmatige kant van decentralisatie. Dit niet alleen met het oog op de invoeringsproblematiek, maar ook omdat het verleden ons leert dat aandacht voor decentralisatie - indien wij dit van belang achten - min of meer permanent noodzakelijk is.

Wij gaan ervan uit, dat de mate van decentralisatie resulteert uit de configuratie van bestuursmiddelen. Onder 'bestuursmiddelenconfiguratie' verstaan wij "alternatieve structuren van aan organen geattribueerde dan wel gedelegeerde bevoegdheden met per structuur alternatieve formele en informele procedures voor de uitoefening van bevoegdheden". De elementen van de bestuursmiddelenconfiguratie zijn in ons model regelgeving, planning, financiering en afsprakenkaders. Voor de mate van decentralisatie is de specifieke combinatie van deze elementen van belang. Deze elementen worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

De mate van decentralisatie, dus de beleidsruimte van de lagere overheden, komt bij de bestuursmiddelenconfiguratie op drie momenten aan de orde. Ten eerste: bij de besluitvorming over de toedeling van bestuursmiddelen aan organen; ten tweede: de functie van de configuratie van bestuursmiddelen als randvoorwaarde voor de besluitvorming en ten derde bij de besluitvorming over het feitelijk hanteren van de bestuursmiddelen.

De configuratie van bestuursmiddelen is vergelijkbaar met wat de commissie 'bestuursprogramma' noemt (7). Het bestuursprogramma bevat een op elkaar afgestemde keuze van beschikbare middelen bedoeld om een bepaald probleemveld bestuurd te krijgen en te houden. Het gaat hier om een reeds gemaakte keuze ten aanzien van wat wij 'bestuursmiddelenconfiguratie' noemen.

De inzet van de instrumenten is, als dus de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, niet willekeurig. Zo zal er een zekere voorkeur zijn voor de inzet van instrumenten met een korte-termijnkarakter.

Omdat een goed inzicht in een besturingsprogramma alleen is te krijgen door een analyse van een proces dat in gang is gezet zullen wij ons, gezien de onderzoeksmethode, vooral beperken tot de bestuursmiddelenconfiguratie. Naast de genoemde elementen van de bestuursmiddelenconfiguratie bieden ook de organisatie en het beleid sturingsmogelijkheden. Belangrijke sturingsbronnen vormen het beschikken over financiële middelen en informatie. De feitelijke werking van de bestuursmiddelenconfiguratie is afhankelijk van politieke en informele structuren van het moment en andere randvoorwaarden. Bij het waarderen van het besturingsprogramma acht de commissie het criterium doeltreffendheid van belang, dat wil zeggen de mate waarin het beleidsoptreden bijdraagt tot het gestelde doel van besturing. Het is hierbij van belang te onderkennen dat bij het openbaar bestuur van een eenduidig doel geen sprake is. De betrokken actoren (zowel organisatorische eenheden als individuen) hebben veelal strijdige doeleinden. Dit geldt ook voor regering en parlement. De tegenstellingen zijn vaak niet direct af te leiden uit geformuleerde doelstellingen, doch blijken veeleer uit feitelijke gedragingen. Als tweede criterium noemt de commissie de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de sturingsbehoefte. Eenzelfde probleem doet zich hierbij voor.

In het onderscheid tussen het totale beleid van voorbereiding en bepaling via uitvoering tot en met evaluatie enerzijds en beleidsuitvoering *sic* anderzijds schuilt ten aanzien van territoriale decentralisatie een principiële aspect. Indien men werkelijk lagere publiekrechtelijke lichamen in staat wil stellen een 'eigen beleid' te voeren en de beleidsruimte wil doen toenemen moet men deze organen een reële inbreng in de beleidsvoorbereiding gunnen ten aanzien van het invullen van de verantwoordelijkheden. Belast men lagere overheden alleen met de uitvoering van beleid dan is in onze opvatting geen sprake van (territoriale) decentralisatie. Het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering is ons inziens wél zinvol met betrekking tot de vraag of het noodzakelijk is dat de rijksoverheid ook uitvoerende taken ter hand neemt.

1.3. onderzoeksopzet

De onderzoeksactiviteiten bestaan uit twee delen. Ten eerste een theoretisch deel waarin wij de betekenis van het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' in beschouwing nemen en de elementen van de bestuursmiddelenconfiguratie uitwerken, met name ten aanzien van de politieke verantwoordelijkheid, de implicaties voor decentralisatie en de eventuele consequenties voor de rijksdienst. Deze theoretische beschouwing kan gegevens opleveren voor de analyse-opzet voor drie beleidsvelden, maar daarnaast ook direct leiden tot conclusies omtrent de probleemstelling. Ten tweede voeren we een secundaire analyse uit van beschikbaar materiaal met betrekking tot drie beleidsterreinen ten aanzien waarvan recentelijk decentralisatiemodellen zijn ontwikkeld. Dit zijn beleidsterreinen onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting. Voor wat betreft het onderwijsterrein heeft de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen recentelijk een advies uitgebracht aan de Raad voor de territoriale decentralisatie *) over decentralisatie van rijkstaken op het gebied van het onderwijs (8). Evenzo heeft het Instituut voor bestuurswetenschappen deze raad van een dergelijk advies met betrekking tot de volkshuisvesting voorzien (9). Op basis van

*) Nu: Raad voor het binnenlands bestuur

dit advies heeft de raad een enigszins gewijzigd advies aan de Minister van binnenlandse zaken uitgebracht (10). Ook dit decentralisatiemodel wordt bij de analyse betrokken evenals de discussienota over decentralisatie die het Ministerie van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening heeft uitgebracht (11). Tenslotte wordt het ontwerp van de Kaderwet specifiek welzijn bekeken (12). Dit ontwerp is bij de Kamer ingediend in 1977, in 1979 heeft de Kamer een gewijzigd ontwerp ontvangen en een tweede gewijzigd ontwerp is in de maak.

Naast voornoemde decentralisatiemodellen zijn literatuur en relevante commentaren met betrekking tot de beleidsterreinen bestudeerd.

Ten aanzien van de secundaire analyse behoeven twee aspecten onze nadere aandacht. In de eerste plaats zijn de resultaten van de vergelijking tussen de drie beleidsterreinen niet zonder meer generaliseerbaar naar de andere beleidsterreinen. Om de generaliseerbaarheid enigszins te vergroten bekijken we de beleidsterreinen op een aantal kenmerken, waarvan we op basis van eerder onderzoek veronderstellen dat deze ten aanzien van decentralisatie een min of meer onderscheidend vermogen hebben. Deze 'kenmerken van de beleidsterreinen' worden in dit onderzoek gebruikt ter verklaring van verschillen in decentralisatiewijze tussen de geanalyseerde beleidsterreinen.

Het tweede aandachtspunt betreft het feit dat het om decentralisatievoorstellen gaat, dus om gedachtenconstructies ten aanzien van een toekomstige situatie waarmee nog geen ervaringen zijn opgedaan. De resultaten van experimenten, die gaande zijn, zijn nog niet bekend. De werkelijke effecten zijn bovendien eerst goed te zien als de aanloopproblematiek is overwonnen. Dit maakt onze conclusies enigermate speculatief van karakter.

noten

1. Commissie hoofdstructuur rijksdienst, zou Thorbecke nu tevreden zijn? Den Haag, 1979, pag. 1.
2. Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 1979, op cit., pag. 44.
3. Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 1979, op cit., pag. 49.
4. Commissie hoofdstructuur rijksdienst, Weinigen denken dat het goed gaat, Den Haag, 1979, pag. 47.
5. Instituut voor Bestuurswetenschappen, Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie : eindrapport, Den Haag, 1975, pag. 622.
6. P. van Veen, Reorganisatie binnenlands bestuur en financiële verhoudingen leiden, 1976, pag. 15.
7. Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 1979, op cit., pag. 39 en 40.
8. Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, Beleidsadvies onderwijs, onderzoeksproject decentralisatie van rijkstaken, februari 1980.
9. Instituut voor Bestuurswetenschappen, Decentralisatiemogelijkheden op het terrein van de volkshuisvesting, bijlage in : Raad voor de territoriale decentralisatie, Decentralisatie van rijkstaken : volkshuisvesting, Den Haag, mei 1980.
10. Raad voor de territoriale decentralisatie, Decentralisatie van rijkstaken : volkshuisvesting, Den Haag, mei 1980.
11. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Notitie over decentralisatie van de volkshuisvesting, oktober 1979.
12. Ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, Tweede Kamer, nr. 14493.

2. ministeriële verantwoordelijkheid

2.1. de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid

Voor een inzicht in de probleemstelling is een verkenning van de betekenis van het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' noodzakelijk. Het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid is verankerd in de Nederlandse Grondwet. Artikel 55 luidt: de Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.

De politieke ministeriële verantwoordelijkheid is het interessantst en staat in nauw verband met het parlementaire stelsel. Sommigen zien de ministeriële verantwoordelijkheid als één der basiselementen van het parlementaire stelsel (1). Anderen achten zowel theoretisch als praktisch een onderscheid tussen ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair stelsel mogelijk (2), doch Scholten concludeert: "Beide hebben zich in ons land, evenals in Engeland, gezamenlijk ontwikkeld en juist omdat het hier conventies betreft, regels die men uit feitelijke gebeurtenissen moet afleiden, is het ondoenlijk een scherpe scheiding vol te houden" (3).

Ook zijn de staatsrechtgeleerden het niet eens over het feit of het Nederlands staatsbestel moet worden getypeerd als dualistisch dan wel monistisch. In tegenstelling tot de monistische 'parliamentary supremacy' in Engeland is in Nederland sprake van een gelijkschakeling tussen regering en parlement. Beide organen hebben hun eigen respectievelijk wetgevende en bestuurlijke en wetgevende en controlerende verantwoordelijkheden (4).

Sommigen wijzen echter op monistische tendenzen ten aanzien van het parlement, waarvan de wil bij conflicten zou prevaleren omdat het Kabinet het vertrouwen behoeft van de meerderheid van het parlement (5). Van Raalte spreekt hierbij van een 'beperkt dualisme' (6).

Omgekeerd wordt gewezen op een tendens in de richting van een overwicht van de ministerraad omdat het het parlement ontbreekt aan bevoegdheden om haar staatsrechtelijke gelijkwaardige positie waar te maken. Van Maarseveen beoogt: "het parlement is en ziet zichzelf als een fiatterend en controlerend orgaan, het erkent en aanvaardt de actie, het initiatief en de leiding van de ministerraad" (7). Het parlement kan de minister(s) weliswaar tot heengaan dwingen, maar dit wordt beschouwd als uiterste middel.

Donner kiest voor de middenweg en concludeert dat de verhouding tussen beide organen wisselt en dat er soms sprake is van een zeker evenwicht of soms van een overwicht van één der partijen (8).

Het begrip ministeriële verantwoordelijkheid krijgt zijn inhoud vooral in het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in de politieke praktijk.

2.2. het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid

Wij benaderen het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid vanuit de gebreken voortvloeiend uit het huidige functioneren. Welke problemen doen zich zoal voor:

- a. de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid is niet duidelijk;
- b. de bestuurders zijn steeds minder goed in staat op de hoogte te blijven van hetgeen zich in het ambtelijk apparaat afspeelt en kunnen dit niet altijd beïnvloeden;
- c. de rechterlijke macht doet in toenemende mate uitspraken met bestuurlijke consequenties;
- d. overbelasting van de politieke en ambtelijke top op de departementen en overbelasting van het parlement;
- e. vierde-machtsproblemen;
- f. de neiging van de ministerraad om als eenheid naar buiten te treden, hetgeen spanningen kan oproepen met de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. In tegenstelling tot het provinciaal en lokaal bestuur is op centraal niveau formeel-juridisch geen sprake van collegiaal bestuur.

In verband met ons onderzoeksdoel besteden wij vooral aandacht aan de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid (ad a.). Tot hoever reikt "het doen en laten van de ministers" of "het regeringsbeleid in volle omvang" of "de wetgevende en bestuurlijke verantwoordelijkheid"? Volgens artikel 56 van de Grondwet berust de uitvoerende macht bij de koning. Dit zegt te veel en te weinig (9). Te veel omdat ook provincies en gemeenten zorg dragen voor de uitvoering. Artikel 86 van de Grondwet maakt dan ook de beperking dat de ministers zorgen voor de uitvoering der Grondwet en andere wetten voor zover die van de Kroon afhangt.

Wij hebben hier te maken met het verschijnsel dat de wet niet meer alleen grondslag is voor beleidsvorming zoals in de oorspronkelijke liberale rechtsstaatsgedachte. Het beleidsbegrip is inmiddels veranderd. Het wordt nu vrijwel algemeen opgevat als een dynamisch proces waarin beleidsvoorbereiding, bepaling, uitvoering, evaluatie en terugkoppeling de structurerende elementen zijn. De oorspronkelijk als uitvoerende instanties gedachte bestuursorganen doen meer dan alleen uitvoeren.

Artikel 67 van de Grondwet spreekt van "bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak". We hebben er in het vorige hoofdstuk op gewezen dat er ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid en de verantwoordelijkheden van de lagere overheden wat betreft de regeling en het bestuur van de eigen huishouding alleen een negatieve begrenzing te maken valt. In het licht van de voornoemde verandering van het beleidsbegrip zal het duidelijk zijn dat het door de negatieve begrenzing moeilijk is om positief aan te geven wat de ruimte voor decentralisatie kan zijn. Concreet kan die ruimte ons inziens alleen politiek worden ingevuld (dus in samenwerking met het parlement).

Een duidelijke afgrenzing tussen de politieke verantwoordelijkheden van de onderscheiden overheden is noch uit wetgeving noch uit theorieën over bestuur af te leiden. De centrale overheid dient zorg te dragen voor het algemeen belang (10). Ten aanzien van 'het algemeen belang' of van 'nationale belangen' is echter een ruime interpretatie mogelijk. Dit betekent dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt bepaald door:

- wat de minister 'zich aantrekt';
- de zaken waarvoor het parlement de minister(s) verantwoordelijk stelt en de consequenties die men daaraan verbindt. Politieke factoren zullen daarbij een belangrijke rol spelen (11).

We kunnen dus concluderen dat het parlement een dominerende invloed heeft bij decentralisatie, zowel ten aanzien van het in gang zetten van het decentralisatieproces als ten aanzien van de mate van decentralisatie.

De onduidelijkheid ten aanzien van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ook veroorzaakt door veel voorkomende rechtsfiguren als attributie en delegatie.

Bij attributie (12) is sprake van "een toedeling door de wetgever van beschikkingsbevoegdheid aan een gewoon bestuursorgaan, aan een zelfstandig bestuursorgaan, aan een ambtelijk orgaan of aan een privaatrechtelijk orgaan". Over het algemeen gaat het om bevoegdheidstoedeling aan een orgaan van dagelijks bestuur (Minister, Gedeputeerde Staten, Burgemeester en Wethouders). Of een hoger orgaan politieke verantwoordelijkheid behoudt, hangt direct samen met het bestaan van bevoegdheden tot het geven van algemene instructies en bijzondere instructies. Attributie is dus van belang voor decentralisatie.

Bij delegatie (13) wordt beschikkingsbevoegdheid krachtens de wet overgedragen aan een ander bestuurs- of ambtelijk orgaan. Het delegatiebesluit kan eventueel regels bevatten over het direct of later geven van richtlijnen ten aanzien waarvan hogere overheden verantwoordelijk zijn, met eventueel als uiterste middel het intrekken van het delegatiebesluit. Delegatie verdraagt zich met een niet-hiërarchische verhouding en is dus ook voor decentralisatie van belang.

Een ander knelpunt dat we nadere aandacht geven, is het feit dat veel beslissingen op de departementen in naam van de Minister worden genomen, waar deze geen weet van heeft. Dit als gevolg van mandaat (waarbij de politieke verantwoordelijkheid bij het mandaterend gezag blijft), uitbreiding en complexiteit van het ambtelijk apparaat, waardoor specialisatie en deskundigheden toenemen en het vierde-machtsgebeuren, waardoor het bestuur bewust onkundig kan worden gehouden van belangrijke zaken. Veelal is de taak te omvattend voor één bestuurder (14).

De ondoorzichtigheid in het bestuurlijk gebeuren wordt nog versterkt als de beleidsvoorreiding in al dan niet geformaliseerde overlegstructuren met lagere overheden en maatschappelijke organisaties plaats heeft.

Door aanstelling van ministers zonder portefeuille, staatssecretarissen, regeringscommissarissen en politieke adviseurs kan enige taakverlichting voor de Minister ontstaan (15).

Scheltema wil de ministeriële verantwoordelijkheid beperken tot datgene wat de Minister ten aanzien van het hiërarchisch ondergeschikte apparaat feitelijk kan beïnvloeden (16). Volgens Van Gunsteren daarentegen houdt politieke verantwoordelijkheid niet op bij de beheersingsmacht van de politiek verantwoordelijke (17).

Als het voor de politieke top al ondoenlijk is om van het bestuurlijk gebeuren op de hoogte te blijven, dan geldt dit zeker voor het controlerend orgaan, dat nauwelijks is geëquipeerd. Men is erg afhankelijk van wat men - toevallig - te weten komt.

Om het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid te verbeteren is een aantal oplossingen gegeven. Decentralisatie is er één van.

2.3. decentralisatie

Decentralisatie impliceert overheveling van politieke en beleidsverantwoordelijkheden naar lagere organen. Dit betekent een verandering in de omvang

van de ministeriële verantwoordelijkheid. In paragraaf 2.2. hebben we gesteld dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt bepaald door wat de Minister 'zich aantrekt' enerzijds en door de zaken waarvoor de Minister door het parlement verantwoordelijk wordt gehouden anderzijds. Decentralisatie legt de Minister beperkingen op ten aanzien van wat deze zich aan mag trekken. Ten aanzien van deze beperkingen zou men de centrale overheid bijvoorbeeld sturingsmogelijkheden kunnen onthouden ten opzichte van de lagere overheden. Echter ook in een meer gedecentraliseerde situatie moet de Minister over sturingsmogelijkheden kunnen beschikken ten behoeve van centrale verantwoordelijkheden, nationale belangen en om eventueel te kunnen ingrijpen als lagere overheden hun taken verwaarlozen. Deze omstandigheden bieden echter ruime interpretatiemogelijkheden. De bereidheid om zich ook daadwerkelijk niet meer met de uit handen gegeven zaken te bemoeien, is derhalve van groot belang. Voorts kan de wijze waarop wordt gedecentraliseerd drempels inbouwen om sturingsmogelijkheden door de Minister te minimaliseren. Het is echter ook onduidelijk en niet altijd voorspelbaar waarvoor de Minister verantwoordelijk gehouden kan worden door het parlement. De te analyseren decentralisatiemodellen voor de beleidsterreinen onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting worden derhalve bekeken op het feit of ze indicatoren opleveren omtrent meer duidelijkheid van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid in een meer gedecentraliseerde situatie.

Noten

1. B. Burger en A.J. Nieuwenhuizen, Hoofdzaken van de staatsinrichting, 's-Gravenhage, 1967, pag. 140.
C.W. van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door A.M. Donner, Zwolle, 1972, pag. 351.
2. J.R. Stellinga, Grondtrekken van het Nederlands staatsrecht, Zwolle, 1953, pag. 36.
G.H. Scholten, De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid, Meppel, 1968, pag. 13.
3. G.H. Scholten, 1968, op.cit., pag. 13.
4. R.A.V. Baron Van Haersholte, Inleiding tot het Nederlands staatsrecht, Zwolle, 1972, pag. 46 en 47.
P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat: instrument en waarborg, Deventer, 1978, pag. 84.
5. Burger en Nieuwenhuizen, 1967, op.cit., pag. 141.
A.D. Belinfanté, Beginselen van het Nederlandse staatsrecht, Alphen a/d Rijn, 1969, pag. 61 en 62.
6. E. van Raalte, Het Nederlandse parlement, Den Haag, 1971, pag. 20-24.
7. H.Th.J.F. van Maarseveen, De heerschappij van de ministerraad, Den Haag, 1969, pag. 20-23.
8. C.W. van der Pot, bewerkt door A.M. Donner, 1972, op.cit., pag. 357 en 358.
9. J.P. Duyverman, Nederlands staatsbestel, Groningen, 1965, pag. 25 en 26.
10. J.M. Kan, Ministeriële verantwoordelijkheid in gevallen van decentralisatie en deconcentratie, in: Nederlands Juristenblad, 1961, pag. 457-464 en 485-491.
11. G.H. Scholten, 1968, op.cit., pag. 17-21.

12. P. de Haan e.a., 1978, op.cit., pag. 266.
13. P. de Haan e.a., 1978, op.cit., pag. 267 en 268.
14. M. Scheltema, Zelfstandige bestuursorganen, Groningen, 1974, pag. 8 en 9.
15. Interdepartementale taakverdeling en coördinatie, Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1977-1978, nr. 14649, pag. 39-41.
16. M. Scheltema, 1974, op.cit., pag. 8 e.v.

M.G. Scheltema, H.G. Lubberdink, Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle, in: Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat, Staatsrechtcongres 1980, Utrecht, 1980.
17. H.R. van Gunsteren, Denken over politieke verantwoordelijkheid, Alphen aan den Rijn, 1974.

3. de bestuursmiddelenconfiguratie

In de inleiding hebben wij er op gewezen dat decentralisatie een graduele zaak is. Wij gaan ervan uit dat de mate van decentralisatie en dus de mogelijkheden van de Minister om te sturen mede worden bepaald door de configuratie van bestuursmiddelen, dat wil zeggen de wijze waarop regelgeving, planning, financiering en afsprakenkaders zijn gecombineerd. Het beschikken over informatie is een belangrijke bron van sturing. Andere bestuursmiddelen vormen de organisatie en het beleid zelf. Deze twee laatstgenoemde stuurmiddelen beschouwen wij in dit onderzoek als afhankelijke middelen en worden niet afzonderlijk bij deze analyse betrokken. We onderkennen evenwel dat deze instrumenten wel degelijk een zelfstandige werking in het bestuursproces kunnen hebben. Tenslotte benadrukken we dat de feitelijke werking van de bestuursmiddelenconfiguratie afhankelijk is van politieke en informele structuren.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op regelgeving, planning, financiering en afsprakenkaders.

3.1. regelgeving

De wetgevende macht wordt uitgeoefend door Koning en Staten-Generaal. Aan wettelijke bepalingen kunnen juridische bevoegdheden tot invloedsuitoefening worden ontleend. Bij regelgeving gaat het om de typering van de uitoefening van invloed langs bestuurlijk-juridische kanalen (1). Men maakt bij deze beïnvloedingsmogelijkheden wel het onderscheid tussen beïnvloedingstechnieken ten behoeve van hogere organen en temperingstechnieken ten behoeve van lagere organen. De hiërarchische verhouding tussen de bestuurslagen vormt dus de achtergrond van deze onderscheiding. De juridische beïnvloedingsinstrumenten kunnen als volgt naar afnemende sterkte worden gerangschikt (2):

- a. beïnvloedingstechnieken van een hoger bestuursorgaan ten opzichte van een lager bestuursorgaan:
 1. verplichting opleggen bij algemene maatregel;
 2. concrete verplichting opleggen of aanwijzing geven;
 3. tot samenwerking verplichten, gemeenschappelijke regeling opleggen;
 4. goedkeuring (tevens beslissing op bezwaren tegen goed te keuren besluit);
 5. goedkeuring zonder beslissing op bezwaren;
 6. bekrachtiging van goedkeuring;
 7. verklaring van geen bezwaar: ontheffing;
 8. hoger orgaan beslist op beroep, ingesteld tegen besluit lager orgaan of tegen besluit omtrent goedkeuring daarvan;
 9. termijn stellen;

10. in de plaats treden van gemeentelijk orgaan;
 11. besluit gemeentelijk orgaan intrekken;
 12. spontane vernietiging;
 13. toezicht rijksinspectie;
 14. gemeentelijk orgaan moet besluit meedelen aan hoger orgaan;
 15. verplicht overleg gemeentelijk orgaan met hoger orgaan;
 16. onverplicht advies van andere instantie: inspraakprocedure;
 17. onverplicht advies hoger orgaan.
- b. temperingstechnieken van een lager orgaan ten opzichte van een hoger orgaan:
1. lager orgaan kan afwijken van een besluit hoger orgaan;
 2. beroep instellen tegen besluit hoger orgaan;
 3. bezwaren indienen tegen voorgenomen besluit hoger orgaan;
 4. verplicht overleg hoger orgaan met gemeentelijk orgaan, verplicht advies gemeentelijk orgaan;
 5. hoger orgaan moet uitvoering overlaten aan lager orgaan;
 6. hoger orgaan moet besluit meedelen aan parlement.

Afzonderlijk bezien zeggen deze technieken weinig. Het is van belang de dynamiek te kennen, de combinatie van de juridische instrumenten waarover een bestuursorgaan beschikt, de procedures, clausuleringen en de inhoudelijke zaken waarop de regels betrekking hebben.

Wessel noemt een aantal criteria ter rubricering van de instrumenten (3):

- inhoudelijk of procedureel van aard (inhoudelijk: a 1 t/m a 8, a 10 t/m a 12 en b 1 en b 5; procedureel: a 9 en a 14 t/m a 17 en b 3, b 4, b 6);
- koppeling aan diverse fasen van het beleidsproces (de instrumenten van inhoudelijke aard moeten vooral bezien worden in relatie met de beleidsvaststelling, de instrumenten van procedurele aard vertonen samenhang met de fase van beleidsvoorbereiding);
- aspecten waarop de invloed is gericht;
- de aard van de invloed: positief of negatief (positieve effecten kunnen hebben: a 2, a 4, a 5 en a 10 en eventueel a 1 en a 8 bij toetsing ambtshalve); negatieve effecten kunnen hebben: a 7, a 8, a 11 en a 12);
- het tijdstip van invloeditoefening: preventief of repressief (preventief a 1, a 4, a 5, a 7, a 15; repressief: a 1, a 2, a 11 en a 12);
- directe of indirecte werking.

Aan deze criteria kunnen wij toevoegen:

- de reikwijdte van het instrument: algemeen of gericht op individuele gevallen (generieke sturing: a 1).

De beïnvloedings- en temperingstechnieken zijn volgens Wessel terug te brengen tot een aantal hoofdvormen:

Enerzijds de normstelling in abstracto (wet of algemene maatregel van bestuur) en anderzijds de normstelling in concreto, gewoonlijk gebaseerd op een wet of een normstelling in abstracto. Als tussenvorm is het plan denkbaar, eveneens gebaseerd op een normstelling in abstracto; toepassingsmogelijkheden ten aanzien van de normstelling in concreto zijn evenwel gekoppeld aan het plan. Op de eventuele effecten van deze constructie voor de mogelijkheden tot beïnvloeding gaat Wessel echter niet in.

3.1.1. regelgeving en politieke verantwoordelijkheid

Ten aanzien van de politieke verantwoordelijkheid is het verschijnsel (sub)-delegatie interessant. De wetgever kan delegeren aan de Kroon (a.m.v.b.) en aan anderen dan de Kroon bijvoorbeeld een Minister, de provincie, zelfstandige bestuursorganen, etc. Dit kan betrekking hebben op a.m.v.b.'s, richtlijnen, verordeningen, de vaststelling van eisen waaraan zaken moeten voldoen, het uitvoerdigen van instructies etc. (4).

Van Schendelen stelt dat delegatie verband houdt met de omstandigheid dat politiek verantwoordelijken (parlement en regering) niet alles kunnen regelen, zodat "competentie tot regelgeving naar lagere actors moet worden afgeduwd. Deze laatsten krijgen geen carte blanche doch een raamwerk waarbinnen zij moeten blijven en waarbuiten de bevoegdheden niet gelden" (5).

We kunnen stellen dat bij delegatie verantwoordelijkheden worden overgedragen. Daarmee wordt de omvang van deze verantwoordelijkheden min of meer duidelijk vastgelegd. De delegans is verantwoordelijk voor de randvoorwaarden en de delegataris is verantwoordelijk voor het regelen van de onderwerpen. Men weet echter niet precies wat men delegeert. Dit kan de delegataris immers naar eigen inzicht invullen. Delegatie verdraagt zich derhalve uitstekend met decentralisatie, maar kan nadelen hebben als het gaat om gelijkwaardige actoren zoals regering en parlement. Het parlement doet afstand van contrôlemogelijkheden die moeilijk blijken te herwinnen. Het verplicht stellen van een bijzondere procedure bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid kan dit probleem enigszins ondervangen. Als een van de voordelen van delegatie wordt ontlasting van het parlement genoemd omdat men zich kan beperken tot de hoofdlijnen.

3.1.2. regelgeving en decentralisatie

Ten aanzien van de regelgeving is de mate van decentralisatie afhankelijk van de ter beschikking staande beïnvloedingsmechanismen en de temperingsmechanismen die de lagere overheden hier tegenover kunnen stellen. We kunnen de hypothese formuleren dat de Minister beter in staat is te sturen naarmate het instrument inhoudelijk is, betrekking heeft op beleidsvoorbereidende zaken, ontwikkelingen kan bevorderen, preventief werkt en mogelijkheden biedt tot directe sturing. Bovendien is een eventueel planmatig handelen van belang en moeten we het beleidsaspect kennen waarop de invloed is gericht. Het kunnen beschikken over juridische middelen betekent niet dat ze ook toegepast zullen worden. Men heeft te maken met beperkingen van juridische aard (de temperingsmechanismen). Zo is bijvoorbeeld het gebruik van de aanwijzing een langdurige zaak in verband met overleg, eventuele indirecte werking en beroepsmogelijkheden (6). We mogen de anticiperende werking van juridische instrumenten overigens niet onderschatten.

Voorts zien we momenteel een tendens naar meer aandacht voor rechtsbescherming voor burger en lagere overheid vóór de beleidsvaststelling door de hogere overheid.

Over de vraag of bij decentralisatie preventieve of repressieve stuurmiddelen horen verschillen de meningen. Sommige vinden preventieve instrumenten erg bedreigend voor decentralisatie en achten repressieve middelen van schorsing en vernietiging voldoende. Ingrijpen achteraf, tijdens de uitvoering van het beleid, wordt echter door anderen als een wel erg drastische ingreep in de eigen beleidssfeer van lagere overheden beschouwd. Overwegingen van politiek-bestuurlijke aard kunnen hierbij meespelen.

Naar verwachting zal tenslotte in een meer gedecentraliseerde situatie de 'druk' op het hanteren van juridisch-bestuurlijke middelen toenemen. Dit met name omdat sturing door het beschikbaar stellen van financiële middelen

minder goed mogelijk zal zijn. Dit maakt wetgeving en regelgeving, als primaire basis voor planning, financiering en overlegkaders, tot een belangrijk aandachtspunt voor het bevorderen van decentralisatie.

3.2. planning

Bij het overheidshandelen valt een toenemende aandacht voor planning te constateren. In de verschillende beleidssectoren tracht men adequate planningsstructuren te ontwikkelen. Ook zien we pogingen om meerdere sectoren bij één planningsproces te betrekken. Men hoopt dat een 'goede' planning veel van de uiteenlopende problemen, die zich binnen en tussen de verschillende beleidssectoren voordoen, zal oplossen. Met planning pakt men de zaken immers rationeler aan! Volgens sommigen echter zijn de verwachtingen omtrent rationeel handelen te hoog gespannen, is planning daarom bij voorbaat gedoemd tot falen ten aanzien van de maatschappelijke en bestuurlijke problemen die men wil oplossen en moeten we ons bescheidener opstellen (7).

Het voert in dit kader te ver om op de verschillende visies op het probleemoplossend vermogen van planning in te gaan. Wij beschouwen planning als verschijnsel dat in de publieke sfeer steeds meer zichtbaar wordt en waaraan vanuit verschillende doeleinden en verwachtingen wordt vormgegeven. In dit opzicht heeft planning ook consequenties voor decentralisatie en al wat daarmee samenhangt.

Van 'planning' bestaan vele begripsomschrijvingen. De Haan e.a. verstaan onder planning "een systematische en gecoördineerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleidsbeslissingen op basis van een programma van doeleinden en middelen". Men wijst erop dat planning "een sturingsmechanisme van maatschappelijke ontwikkelingen is" (8). Een andere definitie luidt: "een beleidsproces gericht op het voorzien en min of meer beïnvloeden van de toekomst" (9).

De vele definities van planning kennen gemeenschappelijke elementen: tijd en toekomst, besluitvorming, ontwikkeling, informatie, beleid, rationaliteit, wetenschappelijkheid, uitvoering en anticipatie. Bovendien gaat het bij planning doorgaans om het reduceren van complexiteit en onzekerheid en de wens tot beheersing van actuele en toekomstige gebeurtenissen (10). Duidelijk blijkt dat planning een sturingsmechanisme, een beheersingsmechanisme bij uitstek is. Echter, planning is meer dan een instrument. Planning is tevens medebepalend ten aanzien van de organisatiedoelstellingen en is nauw verbonden met de politieke vormgeving van de samenleving (11). Gevers en In 't Veld wijzen op de volgende aspecten van planning: a. het tijdsaspect in verband met de toenemende noodzaak van vroegtijdige bezinning over beslissingen over de toekomst; b. het beheersingsaspect, waarbij de staat zich geroepen voelt om het bestuur vooral in te richten als een beheersingsproces en met planning beslissingen voor de toekomst nu kan nemen; c. het instrumenteel gezichtspunt waarin men planning beschouwt als een nieuw instrument tot besturing naast regelgeving, financiering etc.; d. het integratieve aspect, waarbij men meent met planning aan de noodzaak tot toenemende coördinatie en integratie tegemoet te komen; en tenslotte het rationaliteitsverhogende aspect en het kennis- en wilsvormingsaspect (12).

In onze benadering is planning één van de elementen van de bestuursmiddelenconfiguratie, die wij voor een belangrijk deel bepalend achten voor de invloed die de onderscheiden bestuurslagen op elkaar en op de samenleving kunnen hebben. Dit impliceert dat wij planning in eerste instantie als een instrument beschouwen en - in breder kader - als een beheersmechanisme. Om enigszins aan deze beperkingen van onze benadering te ontkomen kijken we in ons onderzoek naar de functie die men aan planning wil geven.

Naast de functie die planning in het beleidsproces inneemt achten wij ook

de aard van de planning van belang. De Haan e.a. inventariseren een aantal onderscheidingen van planning die op basis van verschillende criteria gemaakt zijn. Zo kunnen indelingen worden gemaakt naar tijd, naar plaats, naar rechtsgebied, naar werking, naar aard (in enge zin), naar methode en naar middelen (13).

Voor ons onderzoeksdoel achten wij vooral het onderscheid naar werking en het onderscheid naar middelen relevant. Naar werking kunnen we onderscheiden: informatieve plannen, waarin de bestaande situatie en toekomstige ontwikkelingen daaromtrent worden beschreven; indicatieve plannen, waarin de overheid beleidsvoornemens formuleert, welke echter niet bindend zijn; normatieve plannen, die rechtsgevolgen hebben voor overheid en/of burger, en tenslotte operationele plannen, die concrete richtlijnen bevatten voor de uitvoering. Het onderscheid naar middelen is van belang voor de realiseringsskansen van de plannen. De mate van effectiviteit wordt mede bepaald door de juridische, financiële en organisatorische middelen die men kan aanwenden.

Aan planning kan onder meer gestalte worden gegeven door in het juridische systeem van regelgeving planfiguren en samenhangende procedures op te nemen; of - om flexibiliteit beter mogelijk te maken - door het maken van afspraken, al dan niet in combinatie met regelgeving. Tenslotte kan men eventueel zijn plannen kracht bij zetten middels te verstrekken financiële middelen.

In welke gedaanten kunnen plannen verschijnen? De verschijningsvormen die kunnen voorkomen willen wij erg ruim omschrijven. Zo beschouwen wij ook het concipiëren van beleidsnota's en het maken van programma's (korte termijn) als plannende activiteiten en vormt de toelichting op een (meerjaren)begroting een aanzet tot een plan.

Ten aanzien van beleidsnota's merken Rosenthal en Ringeling op dat deze (de regeringsnota's) voor wat betreft de regering, het ambtelijk apparaat, het parlement, de belangenorganisaties en de bestuurders verschillende functies vervullen, te weten de informatiefunctie, de participatiefunctie, de haalbaarheidsfunctie en de veranderingsfunctie. Deze functies zijn ook 'negatief' te formuleren (14). In de subparagraaf over planning en politieke verantwoordelijkheid, gaan wij op deze functies in.

Voorts is van belang de procedure die bij de planning wordt gevolgd, met name welke instanties en overheden op welke wijze zijn betrokken bij de voorbereiding van het plan, wie het plan of de nota hebben ondertekend, of en op welke wijze een parlementaire behandeling heeft plaats gehad (kennisname, discussie, goedkeuring) en of rechtsbescherming achteraf mogelijk is. Als de procedure bij wet, regelgeving of bestuursafpraak is geregeld zal de status doorgaans duidelijker zijn dan bij een ad hoc tot stand gekomen procedure.

3.2.1. planning en politieke verantwoordelijkheid

Welke rol heeft planning in het politiek proces? We gaan er van uit dat, hoe zorgvuldig en degelijk de planning ook geschiedt, planning in het openbaar bestuur niet automatisch de goede oplossing kan aanreiken. Over het resultaat van planning blijft onenigheid mogelijk, die niet uitsluitend is terug te voeren op gebrekkige informatie (15). Men heeft doorgaans te maken met schaarse bronnen, beperkte middelen en ambitieuze doelstellingen. Tijdens het gehele planningsproces worden er keuzen gemaakt en dus politieke beslissingen genomen, zoals welke doelstellingen streven we na? is informatie x relevant? etc. We hebben al gewezen op het nauwe verband tussen planning en politieke vormgeving van de samenleving. Het planningsproces

dient derhalve nauw verbonden te zijn met het politiek proces.

Bij de behandeling van de beleidsnota hebben we de functies genoemd die deze prille planvorm in het politiek proces kan vervullen, respectievelijk de informatie-, participatie-, haalbaarheids- en veranderingsfunctie. Deze planvorm kan ook een aantal 'verborgen' functies (16) vervullen zoals: het officieel te kennen geven dat men niets kan doen maar toch 'ermee bezig is' ("het wordt onderzocht"), het aan betrokkenen het gevoel geven dat men een stem heeft in het besluitvormingsproces, het medeverantwoordelijk maken van de Kamer en andere betrokkenen, het verhullen van een onvermogen tot beleidsbepaling, door niet-beslissingen in een aantrekkelijke (nota)vorm te gieten.

We zien dus dat de min of meer vrijblijvende planning de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid kan doen vervagen. Dit is niet alleen een gevolg van 'verborgen' functies maar ook door het feit dat de status van dergelijke beleidsstukken onduidelijk is. Is de nota bindend? heeft de nota rechtsgevolgen en voor wie? Een en ander zou verbeterd kunnen worden bij meer duidelijkheid over vormvereisten (17) en over procedurevereisten, waarbij het karakter van de plannota duidelijk dient te worden aangegeven (informatieverstrekking, discussie of concrete beleidsvoornemens). Ten aanzien van de rijksoverheid zou dit bij wet geregeld kunnen worden.

Alle dysfuncties ten aanzien van verantwoordelijkheid en politieke controle worden hiermee overigens niet geheel opgelost. Zo kunnen achter het aureool van rationaliteit dat planning in zich bergt politieke beslissingen schuil gaan, die voor een buitenstaander moeilijk controleerbaar zijn. Aangezien men met een eindproduct wordt geconfronteerd, waarbij de dynamiek van het proces verborgen is gebleven.

Controlerende organen kunnen programma's moeilijk wijzigen omdat er sprake is van een afgewogen, samenhangend geheel. Hetzelfde geldt voor begrotingen. Ook procesplanning kan in dit opzicht nadelen hebben omdat controlerende organen niet altijd worden betrokken bij de bijstelling. Uit oogpunt van tijdsbeslag kan dit een voordeel zijn. Men kan zich beperken tot hoofdlijnen. Het probleem dat parlement en Minister gebonden kunnen zijn aan plannen van hun voorgangers, het "regeren over het graf", is moeilijk op te lossen. Bij planning gaat het immers om het vastleggen van beslissingen voor de toekomst.

Planning kan echter ten aanzien van de omvang van de politieke verantwoordelijkheid ook voordelen hebben: "regeling van planning is bij uitstek geschikt om een scheiding aan te brengen tussen werkelijk nationale beslissingselementen en lokale en regionale beslissingselementen" (18).

3.2.2. planning en decentralisatie

Ook de vraag hoe planning en decentralisatie zich verhouden is niet eenduidig te beantwoorden. Er valt een spanningsrelatie te constateren. Aan de ene kant kan planning behulpzaam zijn bij het scheiden van nationale, regionale en lokale beslissingselementen en dus verantwoordelijkheden. Aan de andere kant kan een gezamenlijk betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding de verantwoordelijkheden van de betrokken bestuurslagen vervagen. Bovendien hebben we te maken met een beheersmechanisme bij uitstek (afhankelijk van de combinatie met de andere stuurmiddelen).

Daarnaast zijn andere complicaties mogelijk die centraliserend kunnen werken. Ten eerste is enige mate van coördinatie - horizontaal en/of verticaal - veelal noodzakelijk bij planning. Gebrek aan coördinatie vindt haar oorsprong in een toegenomen verzelfstandiging van taken en bevoegdheden. Coördinatie is slechts mogelijk indien men beschikt over mogelijkheden om de zaken tegen elkaar af te wegen en beslissingen te nemen. Dit be-

tekent dat coördinatie alleen mogelijk is als òf een hiërarchisch hogere instantie in staat is bindende beslissingen te nemen ofwel als de verzelfstandigde organen bereid zijn vrijwillige afspraken te maken omtrent uitvoering van een gemeenschappelijk beleid (19). Beide alternatieven kunnen ten koste gaan van de beleidsruimte van het lagere orgaan. Zorgvuldigheid ten aanzien van de beleidsruimte van lagere overheden is hierbij geboden. Ten tweede kunnen hogere overheden bij planning de beschikking krijgen over informatie over het totale beleid binnen één of meerdere sectoren van lagere bestuursniveau's. Het beschikken over informatie is een belangrijke sturingsbron (20).

De mate van decentralisatie of centralisatie is afhankelijk van de functies en de aard van de plannen, de procedures die men volgt en de andere stuurmiddelen die men kan aanwenden om de plannen kracht bij te zetten. Zo is het mogelijk dat de centrale overheid in beleidsnota's vermeldt dat lagere overheden bij hun beleid en plannen rekening moeten houden met departementale beleidslijnen en dat toepassing van bepaalde vormen van regelgeving en onthouding van financiering (of extraatjes) altijd mogelijk is (21). Op hun beurt kunnen lagere overheden hun beleidsvoornemens kenbaar maken in plannen en wijzen op het belang van hun medewerking bij de uitvoering van het rijksbeleid. Op deze wijze wordt het planningskader een onderhandelingskader. Een goede procedure waarbij andere betrokken overheden in een vroeg stadium bij de planvorming worden betrokken kan de effectiviteit van de plannen doen toenemen omdat deze rekening kunnen houden met de beleidsvoornemens van andere overheden (of hun bezwaren kenbaar kunnen maken zodat het realiteitsgehalte van zo'n kader beter is in te schatten).

3.2.3. planning en de consequenties voor de rijksdienst

Ten aanzien van de consequenties voor de rijksdienst van de toenemende aandacht voor planning moeten we een korte en een lange termijn perspectief onderscheiden. Planning betekent op korte termijn een extra belasting voor de overheid: men moet onderzoek uitvoeren en relevante informatie verzamelen (ten aanzien van de facetplanning bestaan hiertoe planbureau's, bij de sectorplanning moet men een beroep doen op de eigen onderzoeksdienst of de werkzaamheden extern uitbesteden), de conclusies en aanbevelingen uit de onderzoeken dienen in beleidsmatige termen te worden vertaald en er moeten beleidsvoornemens worden geformuleerd ten behoeve waarvan departementaal en interdepartementaal overleg veelal noodzakelijk is. Voorts worden eventueel adviezen gevraagd en verwerkt, worden er overleg- en inspraakprocedures voor lagere overheden en belanghebbenden georganiseerd en kan een parlementaire behandeling plaatshebben. Daarnaast hebben tal van informele overlegsituaties plaats. Een en ander kan aanleiding zijn tot bijstelling van de oorspronkelijke beleidsvoornemens.

Deze activiteiten betekenen ook een extra belasting voor de politieke - en ambtelijke top. Niet alleen voor wat betreft de eindbeslissing omwille van de duidelijkheid van de politieke verantwoordelijkheid maar ook ten aanzien van de eventuele parlementaire behandeling en overleg met lagere overheden en belanghebbenden ("de Minister gaat de boer op"). Hierboven hebben wij al gewezen op het overleg met andere departementen. Op lange termijn kan planning echter een ontlastend effect hebben. Men beschikt over een beleidskader waarnaar men zijn handelen kan richten. Door de eventuele behandeling in het parlement kent men politieke gevoeligheden omtrent concrete beleidsbeslissingen. Bovendien heeft ook het parlement zich min of meer gebonden aan de beleidsvoornemens. De ontlasting kan nog versterkt worden als men erin slaagt de informatievoorziening en interdepartementale overlegprocedures beter te structureren. De werkelijke effecten zijn echter (mede) afhankelijk

van de wijze waarop planning is gecombineerd met de andere bestuursmiddelen.

3.3. financiering

Het is niet irëeel te beweren dat de mate van decentralisatie valt of staat met de wijze waarop de financiële middelen van rijkswege aan lagere overheden en particulieren worden verstrekt. Centraliserende tendenzen in het openbaar bestuur wijt men aan de omstandigheid dat de rijksoverheid, als belangrijke financieringsbron, bij bepaalde vormen van middelenverstrekking voorwaarden kan stellen en dit in veel gevallen ook doet. Wat juridisch centraal is geregeld sluipst via zilveren koorden naar het centrale niveau. Activiteiten in het kader van de financiering zijn te onderscheiden in verwervingsactiviteiten en bestedingsactiviteiten. Verwervingsactiviteiten van de Minister betreffen voor een belangrijk deel de jaarlijkste begrotingsonderhandelingen. De bestedingsactiviteiten van de Minister raken voor een groot deel de verwervingsactiviteiten van de lagere overheden.

Om decentralisatie te bevorderen is het van belang om lagere overheden een zo groot mogelijke mate van zekerheid te verschaffen omtrent de verwerving van middelen opdat deze daarop anticiperend een beleid kunnen vormgeven. Tevens is het van belang om voor lagere overheden een zo groot mogelijke bestedingsvrijheid te creëren teneinde hen in staat te stellen in concrete situaties naar bevind van zaken te kunnen handelen en daarmee dan ook de volle verantwoordelijkheid te kunnen dragen c.q. door de vertegenwoordigende organen te kunnen laten afnemen. Het gaat bij decentralisatie dus om de combinatie van een maximale verwervingszekerheid en een maximale bestedingsvrijheid voor lagere overheden. Deze beide financieringsaspecten komen tot uitdrukking in de gehanteerde financieringssystematiek.

Vanuit de optiek van de lagere overheden onderscheiden we dus:

A. verwerving: - bron

- primaire basis voor de financiering (rechtsvorm en de daarmee samenhangende procedure)

B. besteding : - financieringsvorm

- de wijze waarop het uit te keren bedrag bepaald wordt

Bij A en B kunnen van belang zijn:

- de te hanteren instrumenten in het kader van de verwerving en de besteding door lagere overheden

A. Als financieringsbron nemen wij in het kader van dit onderzoek alleen de rijksoverheid in beschouwing. Als primaire juridische basis voor de financiering kunnen, naar de wijze van totstandkoming van de (principe)beslissing tot financiering en in volgorde van de mate van flexibiliteit en effectiviteit van de rijkssturing (en daarmee de verwervingszekerheid van de lagere overheden), de volgende hoofdvormen worden onderscheiden (22):

a. financiering op basis van de Provinciewet en de Financiële verhoudingswet;

b. financiering bij wet in formele zin (de gesubsidieerden wordt een maximum aan rechtszekerheid geboden. De financieringsvorm is als beleidsinstrument echter weinig flexibel);

c. financiering geregeld in delegatiewetgeving (de financiering berust op de wet, maar krijgt vorm in wetgeving in materiële zin. Vaak bevatten ook deze regelingen weer delegatiebepalingen waarin de subsidiënt 'nadere' eisen, voorschriften etc. kan stellen, hetgeen tot een ondoorzichtig stelsel van regeling leidt. Regeling bij delegatiewetgeving heeft een tamelijk flexibel karakter waardoor de subsidiënt een actief beleid kan voeren);

- d. financiering op basis van een begrotingspost (veelal ministeriële beschikkingen of pseudowetgeving waarmee de Minister uiterst flexibel kan sturen. De rechtszekerheid voor de ontvanger is minimaal);

Knip onderscheidt nog een vijfde hoofdvorm:

- e. financiering op basis van plannen.

(volgens Knip komt bij deze financieringsvorm een goed evenwicht tot stand tussen de behoefte aan flexibiliteit enerzijds en de roep om rechtszekerheid anderzijds: de doorzichtigheid van de besluitvorming wordt vergroot en de mogelijkheid om beroep aan te tekenen kan geschapen worden. Een en ander kan ook leiden tot een vergroting van de maatschappelijke acceptatie van beleid).

In onze opvatting is hierbij echter geen sprake van een afzonderlijke hoofdvorm, maar van een "instrument in het kader van de verwerving en de besteding door lagere overheden". Financiering op basis van plannen kan in combinatie met de andere hoofdvormen voorkomen. Bovendien kan via zo'n plan (of programma) een relatie worden gelegd naar de bestedingsruimte voor lagere overheden. Wij zullen hierop nog nader terugkomen.

B. De voornaamste inkomsten van de gewone dienst van de lagere overheden afkomstig van de centrale overheid bestaan uit: (23)

1. Algemene middelen, die voor een belangrijk deel afkomstig zijn uit het Gemeentefonds c.q. het Provinciefonds. De uitkeringen uit het Gemeentefonds bestaan uit een naar objectieve maatstaven vastgestelde algemene uitkering en verfijningen, waarbij de algemene uitkering op basis van objectieve maatstaven wordt herverdeeld over de lagere overheden. De lagere overheden zijn geheel vrij in het besteden van deze middelen.
2. Specifieke middelen:
 - a. bijdragen voor een bepaald takengebied of een bepaalde taak, zonder dat er een rechtstreeks verband is met de kosten;
 - b. kostenvergoedingen voor één bepaalde taak, die volledig of gedeeltelijk kunnen zijn;
 - c. doeluitkeringen, uitkeringen voor één bepaald doel, waarbij normering van de kosten een belangrijke rol speelt met een in principe volledige of gedeeltelijke kosten dekking;
 - d. subsidies, analoog aan doeluitkeringen waarbij het gaat om een tegemoetkoming in de kosten aan anderen dan de overheid ten behoeve van bepaalde activiteiten.
Vaak subsidiëren andere overheden mee.

De rijksbijdragerogelingen zijn op te vatten als een tussenvorm van algemene en specifieke uitkeringen (24). Men kan in principe naar eigen inzicht de beschikbare middelen besteden zolang men deze niet aanwendt buiten de terreinen waarvoor ze bestemd zijn. De bestedingsruimte wordt derhalve mede bepaald door de breedte van het doel. De bestedingsvrijheid is echter ook afhankelijk van de verwervingsvoorwaarden. Een planningsprocedure onder stringent toezicht van de Minister kan de bestedingsvrijheid aanmerkelijk inperken.

Ten aanzien van de andere genoemde specifieke uitkeringen is de bestedingsvrijheid afhankelijk van de desbetreffende regelingen.

De concrete verwervingszekerheid en de bestedingsvrijheid van lagere overheden hangt af van de wijze waarop de systematiek nader wordt ingevuld met procedures en instrumenten. Hier ligt een relatie met regelgeving, planning en afsprakenkaders. Daarbij zijn verschillende vormen voorstelbaar:

- projectfinanciering, hierbij is sprake van een beoordeling door het rijk (soms meerdere departementen !) van projectvoorstellen van lagere over-

heden.

- programma (plan) financiering, hierbij is sprake van een beoordeling door het rijk van door lagere overheden ingediende plannen of programma's. Hoewel de bestedingsruimte voor lagere overheden bij programmafinanciering (meerdere activiteiten of blokken van activiteiten) groter kan zijn dan bij projectfinanciering kan deze door juridische voorschriften of anderszins beperkt worden (zie hetgeen wij hierboven opmerkten over rijksbijdrageregelingen). Naast een projectvoorstel of een programma kan ook "het voldoen aan bepaalde normen" voldoende zijn om voor een uitkering in aanmerking te komen.

Bij de wijze waarop men de hoogte van het uit te keren bedrag bepaalt kan men uitgaan van de beschikbare middelen of van de kosten (en eventueel van de behoeften) of van beide factoren.

Men kan hiertoe een verdeelsleutel hanteren op basis van objectieve maatstaven, waarbij men al dan niet rekening houdt met de kosten van de taken en eventueel tot normering overgaat. Of men kan meer subjectief te werk gaan, waarbij men doorgaans de kosten in aanmerking neemt.

3.3.1. financiering en politieke verantwoordelijkheid

Bij de algemene uitkering is de Minister van binnenlandse zaken verantwoordelijk voor de effectiviteit en efficiency van de boekhouding van de gemeenten en provincies. De bewindsman is niet verantwoordelijk voor de besteding. De verantwoordelijkheid voor de besteding berust bij de lagere overheden. Centrale invloed is alleen mogelijk bij het begrotingstoezicht. Bij de specifieke uitkeringen zijn de desbetreffende bewindsman en de Minister van financiën verantwoordelijk voor de effectiviteit en de efficiency van de besteding. Deze verantwoordelijkheid kan erg ver strekken. Politieke controle is niet altijd even goed mogelijk. Het parlement keurt weliswaar jaarlijks de begroting goed, doch de inspanningen die zichtbaar zijn op de rijksbegroting zijn niet altijd reëel voor wat betreft de werkelijke prestaties. De juridische vormgeving van de middelenverstrekking is hierbij van belang. Duidelijker ligt de verantwoordelijkheid als de te verstrekken middelen een taakstellend karakter hebben.

3.3.2. financiering en decentralisatie

Algemene uitkeringen garanderen een maximale bestedingsvrijheid voor lagere overheden. De Raad voor de gemeentefinanciën formuleert een aantal eisen voor centrale verdelingsmaatstaven (25). Deze moeten onder andere objectief vaststelbaar/meetbaar zijn, gelijktijdig in alle gemeenten worden waargenomen, regelmatig worden waargenomen, niet op korte termijn beïnvloedbaar zijn en een redelijk aantoonbaar verband houden met kostenniveau's van (groepen) gemeenten. De Raad voor de gemeentefinanciën acht als financieringsvorm specifieke uitkeringen alleen gerechtvaardigd als "de centrale overheid verplichtingen oplegt, die zo onevenwichtig over de provincies zijn gespreid - naar plaats of tijd - dat in het geheel van de financiële verhouding bescherming van de budgetten der afzonderlijke lagere overheden noodzakelijk wordt. Huigsloot en Lustgraaf wijzen er op dat men bij een dergelijke objectieve versleuteling niet optimaal recht kan doen aan bijzondere omstandigheden, hetgeen voor decentralisatie een uitgangspunt is. Het recht doen aan onevenredig zware lasten vraagt om een oplossing voor het vraagstuk in welke onderlinge verhoudingen lagere overheden gelden moeten ontvangen. Dit vraagt om een normering welke alleen zou kunnen plaatsvinden op basis van

te vervullen taken en te maken kosten. De normen kunnen gezien worden als minimaal wenselijk geachte niveau's van bepaalde voorzieningen. Aan dergelijke normeringen behoeft ons inziens geen beperking inzake de bestedingsvrijheid te worden gekoppeld. Een probleem lijkt ons het feit dat bijzondere omstandigheden moeilijk uit te drukken zijn in objectieve normen evenals het vaststellen van adequate criteria, die de hoogte en richting van de financiële middelen zouden moeten reguleren. Derhalve onderschrijven we de stelling dat er een spanningsveld bestaat tussen de mogelijkheid om een maximale bestedingsvrijheid te creëren door verdeling op basis van objectieve normen en het recht doen aan bijzondere omstandigheden. Beide zijn bij decentralisatie van belang. Voorts zijn daarbij overwegingen van gelijkwaardigheid tussen de lagere overheden van belang. Het recht doen aan bijzondere omstandigheden vereist ons inziens een subjectief oordeel (wanneer is er bijvoorbeeld sprake van bijzondere omstandigheden), dat slechts voor een deel te specificeren valt naar objectieve maatstaven.

Om enigszins aan de eisen van decentralisatie tegemoet te komen zal het opstellen en bijstellen van maatstaven een continu karakter moeten hebben. Om ten aanzien van bestaande normeringen, zoals bijvoorbeeld bij onderwijs het geval is, meer beleidsruimte te creëren wordt wel voorgesteld de normen een taakstellend karakter te geven (26). De normen vervullen slechts een functie in het vergoedingssysteem. De Minister moet duidelijk maken dat en hoe men met de norm uit kan komen en draagt slechts hiervoor verantwoordelijkheid. De lagere overheden kunnen de middelen voor de desbetreffende activiteit naar eigen inzicht besteden. Ook de financiering op basis van een plan (als verwervingsvoorwaarde) zou op deze wijze uitgewerkt kunnen worden. In dit geval werken lagere overheden actief mee aan de taakstelling, die optimaal bij de behoeften kan aansluiten. Versleuteling op basis van objectieve normen is hierbij van belang om enige zekerheid over de te verwachten gelden mogelijk te maken. Nadeel is dat niet elk plan in z'n totaliteit gehonoreerd kan worden omdat de rijksbegroting niet onuitputtelijk is en de normen op centraal niveau in een afwegingskader moeten worden gebracht. De gemeenten en het veld zullen ermede moeten leren leven dat er grenzen zijn aan de bestedingsruimte.

Decentralisatie is één van de argumenten die wel worden aangevoerd ter opschoning van het financieringsstelsel in ons land. Een financieringsstroom van het rijk naar de lagere overheden in de vorm van een algemene uitkering geniet de voorkeur (27). Een continu behoeftenonderzoek kan waarborgen dat de verdeelmaatstaven corresponderen met de noden in de samenleving en de kosten om daarin te voorzien (28). Alleen bij ongelijke spreiding van de uitgaven zijn specifieke uitkeringen te verdedigen (zie boven). Eisen omtrent verwerving en besteding van middelen door lagere overheden, waarbij het wenselijk is dat de centrale beoordeling van het binnen de sector te voeren beleid zoveel mogelijk wordt losgekoppeld van de middelenverstrekking, dienen te worden vastgelegd in een algemene wettelijke regeling betreffende specifieke uitkeringen (29). Daarmee kan tevens een verbetering worden bereikt ten aanzien van de interdepartementale coördinatie als het gaat om voorzieningen waarbij inzake de financiering meerdere departementen zijn betrokken. In de huidige praktijk kunnen de door verschillende departementen aan specifieke uitkeringen verbonden voorwaarden door hun uiteenlopend karakter het tot stand brengen of in stand houden van voorzieningen bemoeilijken. Van Bork en Schrijver signaleren overigens dat een sanering van de specifieke uitkeringen heel wat verzet zal oproepen: van betrokken ministers, ambtenaren, pressiegroepen, adviesraden, gemeentelijke vertegenwoordigers en parlementariërs (de zogenaamde ijzeren ring rond de bijdragen) (30).

Het is gewenst dat de specifieke uitkeringen worden gebundeld tot brede

geldstromen, waarbinnen lagere overheden algehele bestedingsvrijheid hebben. Deze gelden moeten indien mogelijk in de vorm van brede doeluitkeringen de lagere overheden bereiken (31). Plannen of programma's kunnen behulpzaam zijn als het centrale niveau een zekere mate van beleidsverantwoordelijkheid draagt en/of als versleuteling op basis van objectieve normen problematisch is. Voor projectfinanciering tenslotte kan het ontbreken van enige continuïteit in de financieringsbehoefte een reden zijn. Uit decentralisatie-overwegingen moet deze financieringsvorm zo veel mogelijk worden vermeden.

3.3.3. financiering en de rijksdienst

De activiteiten van de rijksdienst in het kader van de financiering zijn globaal te verdelen in verwervingsactiviteiten en bestedingsactiviteiten. Verwervingsactiviteiten betreffen (onder andere) het jaarlijks veiligstellen van een aandeel in de nationale begrotingsmiddelen. De inspanningen op het departement ten aanzien van de specifieke uitkeringen zijn afhankelijk van velerlei factoren zoals de problematiek binnen de sector, is men in staat de noodzaak van de voorziening aan te tonen, hoe liggen de politieke prioriteiten etc.?

De bestedingsactiviteiten zijn afhankelijk van de juridische vormgeving en de financieringsvorm: zijn er objectieve versleutelingsnormen? Moet de Minister de aanvraag honoreren of kan de Minister de aanvraag honoreren (belangenafweging)? Is een oordeel over het beleid van lagere overheden noodzakelijk en in welke vorm geschiedt dit (ad hoc overleg, plan)? Dient de Minister aanvragen te stimuleren of juist af te remmen? etc.

In een meer gedecentraliseerde situatie zal bij financiering vooral het accent liggen op het komen tot objectieve versleutelingsmaatstaven en daarbij behorende vergoedingen. Dit is een zaak waar de politieke top nauw bij betrokken moet zijn gezien het karakter van deze activiteit. Om zo goed mogelijk recht te doen aan bijzondere omstandigheden moeten deze maatstaven voortdurend worden bijgesteld.

Als men een groot deel van de huidige specifieke uitkeringen bij de algemene uitkeringen zou onderbrengen valt voor de rijksdienst een aanzienlijke taakverlichting te verwachten ten aanzien van het interdepartementaal overleg. Het overleg tussen de vakminister en de Minister van financiën vervalt en de noodzaak van overleg ten behoeve van beleidscoördinatie tussen de vakdepartementen neemt af. Een deel van deze coördinatieactiviteiten worden immers in een meer gedecentraliseerde situatie overgelaten aan de lagere bestuursniveau's.

3.4. afsprakenkaders

In de logische tegenstrijdigheid van het in ons staatsrecht van belangzijnde begrip 'gedecentraliseerde - eenheidsstaat' ligt de spanning besloten waarin de huidige bestuurspraktijk zich ontwikkelt. Een eenheid van de totale overheidstaak stemt niet overeen met de werkelijkheid. We kunnen niet zeggen dat lagere overheden "nationale belangen in lokaal verband" behartigen. Zij behartigen hun eigen belangen, hebben hun eigen doeleinden en hun eigen politieke proces (32). Aan de andere kant wordt in actuele publicaties gewezen op een toenemende complexiteit in het bestuurlijk gebeuren waarin de participanten - zowel binnen als buiten de overheid - van elkaar afhankelijk zijn (33). Een pragmatische oplossing van deze frictie kan worden gevonden in het maken van afspraken om knelpunten op te lossen en randvoorwaarden te formuleren. De pogingen om tot gemeenschappelijke doe-

len te komen zijn dan opgegeven, hoewel achter de probleemoplossing altijd doelstellingen schuilgaan, hetgeen de daadwerkelijke uitvoering van de doeleinden kan bemoeilijken (34).

In de praktijk worden tal van bestuurlijke afspraken gemaakt. In sommige gevallen geeft de wet of regelgeving de aanzet voor verplicht overleg. Indien een wettelijke structurering ontbreekt bestaan naast het voordeel van flexibiliteit een aantal nadelen zoals vrijblijvendheid ten aanzien van de afspraak, de afspraak kan zich aan de politieke controle onttrekken en de positie van de overlegpartners is ongelijk, men anticipeert op de 'bronnen' en middelen, die anderen kunnen aanwenden. Dit betekent in de praktijk veelal centralisatie.

Een gevolg hiervan is de discussie rond 'complementair bestuur', waartoe de Vereniging van Nederlandse gemeenten de aanzet heeft gegeven (35). De Werkgroep complementair bestuur heeft een aantal criteria ontwikkeld waaraan complementaire afspraken, als resultaat van complementair overleg, moeten voldoen: inzichtelijkheid en controleerbaarheid, politieke beïnvloedbaarheid door de bij de afspraak betrokken partners en gelijkwaardigheid, en voldoende (rechts)zekerheid zodat de bij de afspraak betrokkenen hun beleid op de afspraak kunnen baseren (36).

In haar eindrapport benadrukt de Werkgroep complementair bestuur dat het bij complementair bestuur gaat om "nieuwe communicatieve relaties tussen overheden van verschillende bestuursniveau's, waarin vooropstaat het bij eenzijdige of wederkerige afhankelijkheid rechtstreeks plegen van overleg over het beleid waartoe elk der overheden competent is". In de visie van deze werkgroep is decentralisatie een noodzakelijke voorwaarde voor complementair bestuur, gezien het belang van gelijkwaardigheid van de participanten. De werkgroep ziet complementair bestuur als een aanvullende voorziening in het kader van een meer op decentralisatie gerichte herziening van die structuur. De werkgroep legt, evenals in onderhavig rapport geschiedt, een relatie met de andere bestuursmiddelen. Zij spreekt hierbij van 'besturingsnetwerk' (37).

Afspraken kunnen op de volgende wijzen worden geformaliseerd: a. middels een privaatrechtelijke overeenkomst, b. middels een bestuursrechtelijke overeenkomst, c. middels briefwisseling of d. middels notulen van overleg. De 'afspraak' is te beschouwen als een bestuursmiddel, waaraan overleg vooraf gaat. Derhalve richten we ons bij ons onderzoek in eerste instantie op de mogelijkheden tot overleg die wet of regelgeving, planningssystematiek en financieringssysteematiek biedt. Vervolgens kijken we naar het 'complementair gehalte' van de overlegmogelijkheden volgens de criteria van voornoemde werkgroep.

Ten aanzien van de wettelijke regeling pleit de Werkgroep complementair bestuur voor terughoudendheid. De werkgroep denkt aan regeling van voorschriften inzake rechtsgevolgen van bindende afspraken tussen overheden in één specifieke regeling met betrekking tot bestuursovereenkomsten. Voorts kan men in algemene en bijzondere wetten, welke er overigens toe strekken de verticale verhoudingen tussen overheden in ruimere zin te regelen, voorschriften geven inzake vertikaal complementair overleg. De werkgroep pleit overigens voor een 'selectief complementair bestuur'. Dat wil zeggen dat zwaardere vormen van complementair bestuur (bestuursovereenkomst) alleen toegepast moeten worden als de aard van het beleidsonderwerp geen andere oplossing toelaat.

Men zou de Minister van binnenlandse zaken kunnen belasten met de toetsing van de bijzondere wetten op voorschriften inzake overleg. Tevens zou deze Minister knooppunt van de informatieverzameling kunnen zijn (38).

Complementair bestuur en planning staan nauw met elkaar in verband. "Zodra er bij planning meerdere bestuurslagen betrokken zijn en er enige vorm van communicatie en in het bijzonder overleg plaats vindt, is er in beginsel mogelijk sprake van complementair bestuur", aldus de werkgroep (39). De noodzakelijkheid van dit verband stelt de werkgroep afhankelijk van de planningsmethode, de aan de orde zijnde vorm van complementair bestuur en van bepaalde algemene overwegingen zoals opvattingen over complexiteit en samenhang van beleid. Vooral ontwikkelingsplanning (vergelijkbaar met indicatieve planning) vraagt om complementair bestuur. Bij voorzieningsplanning kan dit instrument ook zeer dienstig zijn.

We kunnen drie hoofdvormen van bestuursovereenkomsten onderscheiden: de procedure-overeenkomst, de beleidsovereenkomst, waarin ook inhoudelijke zaken geregeld worden en, als variant van de beleidsovereenkomst, de planningsovereenkomst. De inhoud van een planningsovereenkomst is te beschouwen als "beleidsafstemming als resultaat van planning" (40).

De planningsovereenkomst is een samenwerkingsvorm tussen bestuursorganen waarbij het (democratische) legitimeringsproces van het bijzondere naar het algemene verloopt. Op centraal niveau worden alleen die beslissingen genomen die op lagere niveau's niet kunnen worden geëgitimeerd. Voorts weegt men conflicterende beslissingen van lagere niveau's tegen elkaar af als dit het algemeen belang dient. De overheden, die bij de overeenkomst betrokken zijn, zijn gelijkwaardig. Hogere overheden kunnen de overeenkomst bij lagere organen alleen afdwingen door zich te beroepen op de algemene hiërarchische relatie in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het decentrale karakter van de planningsovereenkomst heeft een aantal voordelen ten opzichte van besluitvorming langs de hiërarchische lijnen. Ten eerste zijn lagere organen doorgaans beter op de hoogte van specifieke problemen dan hogere overheden. Als we lagere overheden een zelfstandige rol geven in de besluitvorming dan leidt dit tot een betere 'informatiebehandeling' waardoor onder meer een grotere actiesnelheid mogelijk is en de taak van hogere organen verlicht kan worden. Indien hogere overheden direct informatie uit de samenleving verwerven bestaat het gevaar van vertekening door onvoldoende detailkennis en de 'lange weg' die de informatie aflegt. Als tweede voordeel noemt Hendrickx de mogelijkheid om op geschakeerde wijze op problemen te reageren. Dit kan de kans op 'grote fouten' verminderen. De planningsovereenkomst kent ook nadelen. Een groot beslag wordt gelegd op tijd, middelen en mankracht. Als we de consequenties voor de rijksdienst bekijken werken we dit uit. Daarnaast kan een planningsovereenkomst meer omvattende plannen doorkruisen (zoals het macro-economisch beleid) en bepaalde gewenste ontwikkelingen belemmeren.

3.4.1. afspraken en politieke verantwoordelijkheid

Een van de redenen om afspraken in een complementaire vorm te gieten volgens wettelijke richtlijnen is de noodzaak tot duidelijkheid van de verantwoordelijkheden van de betrokken overheden en het voorkomen ervan dat de afspraak aan de politieke contrôle wordt onttrokken. De Werkgroep complementair bestuur noemt spelregels - inzichtelijkheid, controleerbaarheid, politieke beïnvloedbaarheid en bindendheid - om deze situatie te verbeteren. In haar eindrapport benadrukt deze werkgroep nogmaals het belang van een identificeerbare verantwoordelijkheid en taakafbakening tussen de bestuurslagen en een identificeerbare democratische contrôle.

De onduidelijkheden zijn echter niet geheel weg te nemen omdat er bij complementaire afspraken of bestuursovereenkomsten sprake is van spreading van de verantwoordelijkheden over meerdere bestuurslagen. Dit maakt politieke

contrôle op wijze van uitvoering moeilijk. Bovendien kan zo'n afspraak op een compromis uitdraaien waarin ieder zich weliswaar kan vinden maar ten aanzien waarvan verschillende interpretaties mogelijk zijn. Voorts worden bij afsprakenkaders gedragsregels bepaald waaraan toekomstige politici en bestuurders gebonden kunnen zijn.

Evenals bij planning echter het geval is bieden afspraken goede mogelijkheden om de omvang van de politieke verantwoordelijkheid van desbetreffende bestuurslagen te bepalen.

3.4.2. afspraken en decentralisatie

Complementair bestuur is inpasbaar in vormen van decentralisatie en in vormen van centralisatie. De spelregels zijn echter zodanig geformuleerd dat complementaire afspraken een meer gedecentraliseerde situatie vereisen. De afspraak zelf kan echter inhouden dat men een stukje beleidsruimte inlevert. Dit kan ook ten aanzien van taken waarop de afspraak niet direct betrekking heeft. Deze taken kunnen - zoals in de huidige situatie valt te constateren - 'meegezogen' worden met hetgeen in de overeenkomsten is vastgelegd (41). Complementair bestuur gaat uit van een gelijkwaardige positie van de betrokken bestuursorganen. De feitelijke gelijkwaardigheid en de mate van decentralisatie zijn afhankelijk van de andere bestuursmiddelen die een orgaan eventueel achter de hand heeft.

3.4.3. de consequenties van afspraken voor de rijksdienst

Over de consequenties van afspraken voor de rijksdienst is weinig informatie beschikbaar. Bij planningovereenkomsten is gewezen op het grote beslag op tijd, middelen en personeel, dat deze bestuursvorm meebrengt. De intensieve overlegprocedures vragen veel tijd. Voorts zal het feit dat de participanten zelfstandig tot bepaalde inzichten willen en moeten komen tot overlappingsen in de werkzaamheden leiden. Ook in kwalitatief opzicht worden hoge eisen aan de deelnemers gesteld. Wil men zijn zelfstandigheid waarmaken dan moeten de deelnemers in staat zijn tot 'visievorming' om in het overleg volwaardig mee te draaien. Bij schaarste aan hoog gekwalificeerd personeel zou men de voorkeur kunnen geven aan een concentratie op een hoger niveau in plaats van versnippering (42).

Evenals bij planning kunnen we bij (complementaire) afspraken een korte en een lange termijn perspectief onderscheiden. Op korte termijn betekent het noodzakelijke overleg veel extra werk, ook voor de politieke- en ambtelijke top. Dit laatste vanwege de eis van politieke fiattering en politieke beïnvloedbaarheid. Omdat toekomstige activiteiten van het handelende bestuursorgaan en zijn partners in afspraken worden vastgelegd kunnen afspraken bezien vanuit het lange termijn perspectief arbeidsbesparend werken omdat periodiek of ad hoc overleg minder snel noodzakelijk wordt. Ook hier kan een adequaat, toegankelijk informatiebestand de effectiviteit en efficiency bij het overleg en het komen tot afspraken vergroten.

1. J. Wessel, Beïnvloedings- en temperingsinstrumenten, in Tijdschrift voor openbaar bestuur, nr. 15, 1979, pag. 311.
2. Raad voor de Territoriale Decentralisatie, Decentralisatie van Rijkstaken : plan van aanpak voor de advisering over concrete decentralisatiemogelijkheden, Den Haag 1978, pag. 31/32.
3. J. Wessel, 1979, op cit. pag. 312-313.
4. M.C.P.M. van Schendelen, Terugtrek van de wetgever, Groningen, 1975, pag. 30.

5. M.C.P.M. van Schendelen, 1976, op cit. pag. 71.
6. W. Brussaard, Nieuwe juridisch bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening, in het bijzonder de relatie tussen de verschillende bestuursniveau's, Groningen, 1976, pag. 11.
7. H.R. van Gunsteren, Planning in de verzorgingsstaat : van chaotisch naar systematisch falen, in : J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld (red.). Planning als maatschappelijke vormgeving, Deventer, 1980, pag. 17 e.v.
8. P. de Haan. Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat : instrument en waarborg, Deventer, 1978, pag. 158 e.v.
9. U. Rosenthal, M.C.P.M. van Schendelen, G.H. Scholten, Openbaar bestuur : organisatie, beleid en politieke omgeving, Alphen aan den Rijn, 1977, pag. 379.
10. F.M.J. Hendrickx, Complementair bestuur en planning, Den Haag, 1979, pag. 46.
11. J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, Planning en andere acties, in J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld (red.), 1980, op cit., pag. 10.
12. J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, 1980, op cit. pag. 10 en 11.
13. De Haan e.a. 1978, op cit., pag. 171 e.v.
14. U. Rosenthal en A. Ringeling, Regeren door nota's, in Beleid en maatschappij, 1976, nrs. 3/4, pag. 68 - 71.
15. F.W. Scharf in : F.M.J. Hendrickx, 1979, op cit., pag. 66.
16. U. Rosenthal en A. Ringeling, 1976, op cit., pag. 68 - 71.
17. U. Rosenthal en A. Ringeling, 1976, op cit., pag. 72.
18. De Haan e.a., 1978, op cit., pag. 167.
19. C.J.M. Schuijt, De fragmentering van bestuur en beleid in de verzorgingsstaat, in : J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld (red.) 1980, op cit., pag. 44.
20. L.G. Gerrichhauzen, Decentralisatie van de volkshuisvesting : een politiek symbool ?, S.H.V.-cahier 1, N.I.R.O.V., Den Haag, 1980, pag. 43.
21. eengoed voorbeeld vormt de Verstedelijkingsnota, Den Haag, 1977.
22. gebaseerd op: M.A.J. Knip, Rechtsvormen van subsidieverlening door de overheid, in : Bestuurswetenschappen, november 1976, pag. 383 - 390.
23. gebaseerd op : J.W. van der Dussen, Rijksbijdragen : enkele opmerkingen naar aanleiding van de nieuwe rijksbijdrageregeling van C.R.M., in : Openbare uitgaven, augustus 1979, pag. 144 - 151.
24. P.C.M. Huigsloot, R.E. van de Lustgraaf, Financiële verhoudingen en decentralisatie : verdeelmaatstaven als sociale indicatoren, Amsterdam, 1980, bijlage pag. 17.
25. Raad voor de Gemeentefinanciën, in P.C.M. Huigsloot en R.A. van de Lustgraaf, 1980, op cit. pag. 36 en pag. 15.
26. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Onderwijsuitkeringen : de regering aanhoudend een zorg, Den Haag, 1977, pag. 38.
27. zie bijvoorbeeld: Eindrapport van de Werkgroep complementair bestuur, Den Haag, 1980, pag. 360 e.v.
F.J. van Bork en J.F. Schrijver, De bijdragespiraal, dynamiek van specifieke uitkeringen en mogelijke alternatieven, in: Bestuurswetenschappen, november 1980, pag. 357-374.
28. P.C.M. Huigsloot, R.E. van de Lustgraaf, 1980, op.cit., pag. 36 en pag. 15.
29. Eindrapport van de Werkgroep complementair bestuur, 1980, op.cit., pag. 142-144.
30. F.J. van Bork en J.F. Schrijver, 1980, op.cit., pag. 366 en 367.
31. F.J. van Bork en J.F. Schrijver, 1980, op.cit., pag. 373.

32. F.J.M. Hendrikcx, 1979, op.cit., pag. 74.
33. L.G. Gerrichhauzen, 1980, op.cit., pag. 35-37.
34. F.J.M. Hendrikcx, op.cit., pag. 85.
35. Vereniging van nederlandse gemeenten, Bestuurlijke organisatie, Den Haag, 1969, pag. 10 e.v.
36. Complementair bestuur verkend, een studie over het wat en waarom, het hoe en wanneer van complementair bestuur, Den Haag, 1977, pag. 11.
37. Eindrapport van de werkgroep complementair bestuur, 1980, op.cit., pag. 6-10.
38. Eindrapport van de werkgroep complementair bestuur, 1980, op.cit., pag. 46 en 53 e.v.
39. Eindrapport van de werkgroep complementair bestuur, 1980, op.cit., pag. 104 e.v.
40. F.M.J. Hendrikcx, Planningovereenkomsten in het openbaar bestuur, in J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, 1980, op.cit., pag. 106 e.v.
41. F.M.J. Hendrikcx, op. cit., 1979, pag. 40 en 41.
42. F.M.J. Hendrikcx, op.cit., 1980, pag. 113 en 116.

4. analyse-opzet ten aanzien van decentralisatiemogelijkheden op de beleids-
terreinen onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting

Om inzichten te krijgen in voorwaarden en gevolgen van territoriale decentralisatie voor het functioneren van de rijksdienst nemen we drie beleidsterreinen in beschouwing ten aanzien waarvan recentelijk decentralisatiemodellen zijn ontwikkeld. Dit zijn de beleidsterreinen onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting. Voor wat betreft het onderwijsterrein is dit het advies omtrent decentralisatie van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, uitgebracht aan de Raad voor de territoriale decentralisatie (februari 1980). Ten aanzien van de volkshuisvesting beschouwen we het advies van het Instituut voor bestuurswetenschappen omtrent decentralisatie van rijkstaken op het terrein van de volkshuisvesting, eveneens uitgebracht aan de Raad voor de territoriale decentralisatie (januari 1980). Op basis van dit advies heeft deze raad een enigszins gewijzigd advies aan de Minister van binnenlandse zaken verstrekt (mei 1980). Voorts wordt de discussienota van het Ministerie van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (oktober 1979) bij de analyse betrokken. Tenslotte wordt het ontwerp van de Kaderwet specifiek welzijn bekeken. Dit ontwerp is bij de Kamer ingediend in 1977, in 1979 heeft de Kamer een gewijzigd ontwerp ontvangen. Men beraadt zich momenteel over verdere wijzigingen.

De secundaire analyse bestaat uit drie onderdelen:

- A. een typering van de beleidssector
- B. een analyse per sector van de decentralisatiemogelijkheden
- C. een vergelijking tussen de beleidssectoren.

A. typering per beleidssector aan de hand van kenmerken, die wij van belang achten voor de decentralisatiemogelijkheden van de beleidssector

We gaan ervan uit dat decentralisatiemogelijkheden niet zijn los te koppelen van beleidsinhoudelijke aspecten. Daarom hebben wij een aantal 'kenmerken' opgesteld, mede op basis van ervaringen met ander onderzoek, waarvan wij veronderstellen dat zij van belang zijn voor decentralisatiemogelijkheden op de desbetreffende beleidsterreinen. De kenmerken moeten worden beschouwd als onderzoekshypothesen aan de hand waarvan wij de beleidsterreinen typeren. Zij kunnen indicaties geven voor de behoefte aan centrale sturing op de beleidsterreinen, de wijze waarop dit in de decentralisatiemodellen dient te worden uitgewerkt, en te verwachten problemen bij de invoering (bijvoorbeeld belangentegenstellingen). Voorts kunnen zij verklaringen bieden voor verschillen tussen de decentralisatiemodellen voor de verschillende beleidsterreinen (zie C3).

Wij typeren de beleidsterreinen aan de hand van de volgende kenmerken:
a. uniformiteit of differentiatie van het geboden voorzieningenpakket;

- b. de relatieve autonomie van de sector of het taakgebied ten opzichte van andere sectoren en/of taakgebieden;
- c. de noodzaak van harde informatie ten behoeve van de acquisitie van het begrotingsvolume;
- d. de omvang van het financieringsvolume (rijksaandeel) gezien de totale financiering van het object;
- f. de (on)mogelijkheid en (on)wenselijkheid van versleuteling volgens objectieve criteria;
- g. de mate waarin actiesnelheid van belang is voor het desbetreffende taakgebied;
- h. de aard van het beleidsobject;
- i. de wijze waarop door het Rijk de relaties met het beleidsveld worden onderhouden en de plaats waar initiatieven tot het aangaan van deze relaties worden genomen;
- j. de informatieve waarde van het overheidshandelen op de lagere bestuursniveau's voor het beleid van de rijksoverheid;
- k. de reikwijdte van de effecten van de taakuitoefening door de lagere overheden;
- l. convergentie en divergentie van belangen tussen de bestuurslagen.

Informatie over de kenmerken is afkomstig uit tal van recente publikaties met betrekking tot de beleidssectoren.

B. analyse per sector van de decentralisatiemogelijkheden aan de hand van decentralisatievoorstel(len) of wetsontwerp

- B.1. korte beschrijving van het takenpakket (verantwoordelijkheden van het Rijk of de Minister) in de meer gedecentraliseerde situatie.
 - B.2. beschrijving van de mogelijke sturingsinstrumenten in de meer gedecentraliseerde situatie: regelgeving, planning, financiering en afsprakenkaders.
 - B.3. de consequenties voor de rijksdienst: welke veranderingen zal het decentralisatiemodel meebrengen ten aanzien van:
 - het aantal onderwerpen waarover beslissingen moeten worden voorbereid c.q. genomen door het departement;
 - de frequentie van de te nemen beslissingen;
 - de aard van de te nemen beslissingen;
 - de reikwijdte van de te nemen beslissingen;
 - het aantal overlegsituaties.
- N.B. Deze vraagpunten kunnen alleen 'bij benadering' worden beantwoord.

Voor dit analysedeel is, naast de decentralisatievoorstellen en het wetsontwerp, informatie geput uit commentaren op de voorgestelde modellen en uit veldwerk, dat door een andere onderzoeksinstelling in het kader van het onderzoek van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst is ondernomen.

C. vergelijking tussen de beleidssectoren onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting

- C.1. de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid: worden hier indicatoren voor gegeven ?
- C.2. de fasen in het beleidsproces waarbij het departement betrokken blijft: met name wat betreft beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en uitvoering.

C.3. zijn er verschillen in (de combinatie) van de verschillende bestuursmiddelen ten aanzien van:

- regelgeving
 - de bevoegdheden tot beïnvloeding die aan de Minister c.q. Kroon zijn geattribueerd;
 - de clausulering van de beïnvloedingsmechanismen;
 - de combinatie met planning;
- planning
 - welke functies hebben de plannen ?;
 - welke functie heeft de planningssystematiek ?;
- financiering
 - welke zijn de aard en de vorm van de financieringssystematiek ?;
 - laat de systematiek ruimte voor nader overleg in verband met behoefte aan extra financiële middelen ?;
 - is er ten aanzien van de verwerving sprake van een koppeling met de plannings- en de programmeringssystematiek en welke rol is de rijksoverheid daarbij toebedeeld ?;
 - idem, ten aanzien van de besteding ?;
 - in hoeverre gaat de systematiek uit van versleuteling volgens objectieve criteria ?;
- afsprakenkaders
 - worden er overlegsituaties gecreëerd ?;
 - worden hierbij instructies gegeven omtrent voorwaarden voor complementair bestuur ? ('complementair gehalte').

N.B. Zijn verschillen in de bestuursmiddelenconfiguratie te verklaren vanuit de kenmerken van de sector ?

C.4. Leveren de bestuursmiddelen indicaties op ten aanzien van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid ?

C.5. Zijn er overeenkomsten ten aanzien van de consequenties voor de rijkdienst ten aanzien van de onder B.3. genoemde veranderingen ?

De analyse per beleidssector (typering en decentralisatiemogelijkheden) is opgenomen in Bijlage 1. Bijlage 2 geeft de vergelijkende analyse tussen de in beschouwing genomen beleidssectoren. Een samenvatting van de conclusies van deze vergelijkende analyse wordt gegeven in hoofdstuk 5.

5. Samenvatting van de veranderingen bij decentralisatie naar aanleiding van de vergelijking tussen de beleidssectoren onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting

Ten aanzien van de fasen in het beleidsproces, waarbij het departement betrokken blijft, zien we twee uitwerkingen. In het ene geval is de beleidsvoorbereiding op te vatten als één vertikaal proces waarbij de drie bestuurslagen het beleid ten aanzien van hun verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bepalen. De uitvoering wordt verricht door de lokale overheden. De centrale overheid biedt de lagere overheden ondersteuning met informatie en deskundigheid (onderwijs, volkshuisvesting).

Bij de andere mogelijkheid is de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding, bepaling en uitvoering van beleid zoveel mogelijk in handen gegeven van de zelfde bestuurslaag (specifiek welzijn).

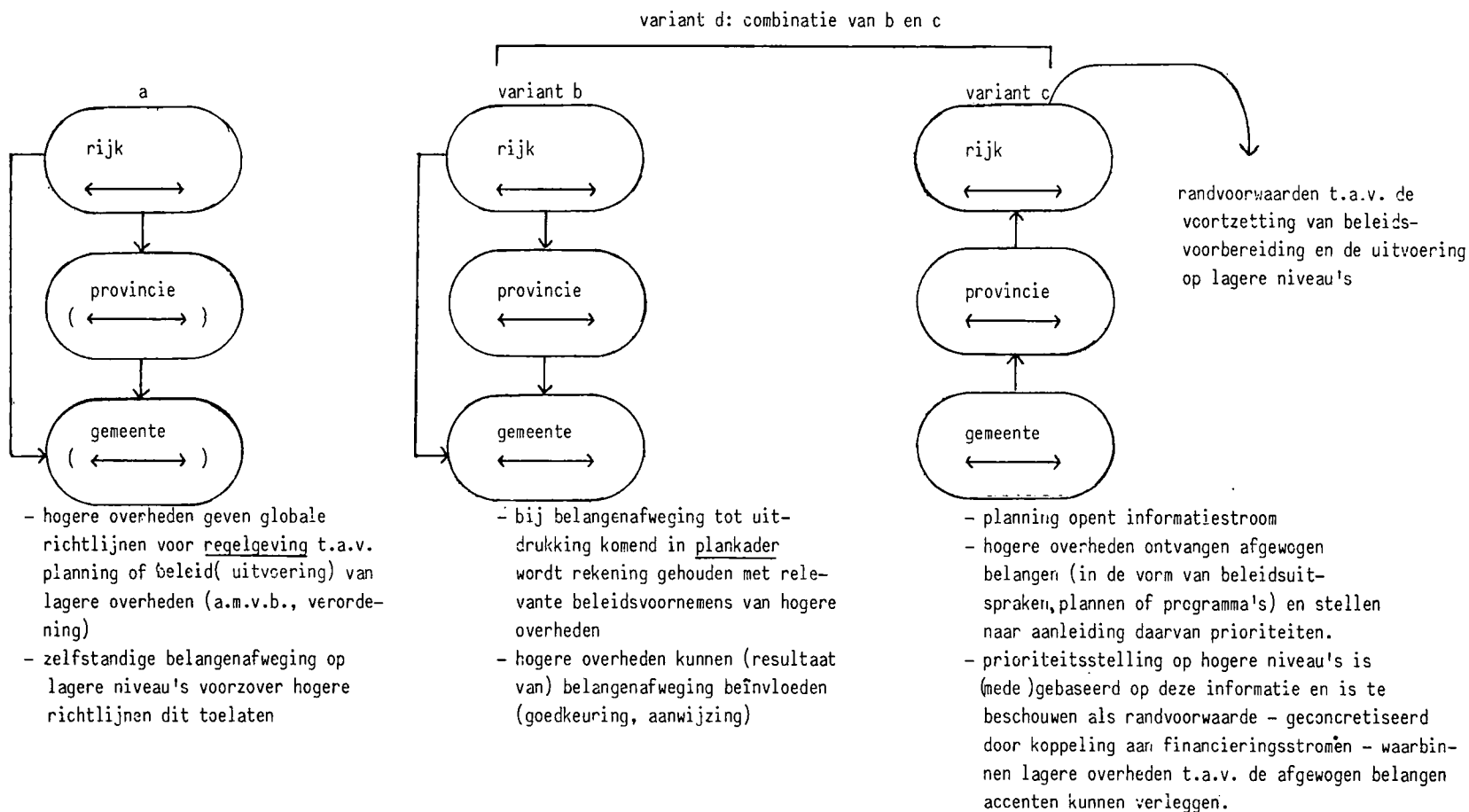
De verschillen kunnen (mede) verklaard worden vanuit de kenmerken van de sector. Bij de sector onderwijs zijn het relatieve accent op de behoefte aan uniformiteit van het geboden voorzieningenpakket en de noodzaak tot aanpassing en anticipatie binnen de sector te beschouwen als oorzaken van een relatief zware rol voor de centrale overheid bij de beleidsbepaling. De relatief belangrijke rol van het departement bij de sector volkshuisvesting is te verklaren uit het feit dat de reikwijdte van de beleidseffecten nationaal kan zijn. Bij de taakafbakening in het ontwerp van de kaderwet specifiek welzijn is de reikwijdte van de beleidseffecten uitgangspunt voor de toedeling van taken aan de onderscheiden bestuurslagen.

De analyse van de beheersmechanismen laat de volgende resultaten zien. Ten aanzien van regelgeving zijn niet alle beïnvloedings- en temperingsmechanismen even gedetailleerd uitgewerkt zodat een gedetailleerde vergelijking niet goed mogelijk is. We kunnen constateren dat de beïnvloedingsmechanismen van de Minister - indien aanwezig - vooral gericht zijn op het sturen vooraf. Voorts is regelgeving nauw verbonden met de planningssystematieken, die in alle decentralisatiemogelijkheden aanwezig zijn.

Het plan (of globaal kader) is voor de centrale overheid een belangrijk sturingsinstrument. Ten aanzien van de beïnvloeding door het Rijk door middel van regelgeving en planning zijn ruwweg vier hoofdvormen te onderscheiden (zie schema 2):

- a. beïnvloeding van de procedurele gang van zaken en de onderwerpen die in de plannen en/of programma's van de lagere overheden in elk geval in aanmerking worden genomen (bij alle geanalyseerde beleidssectoren aanwezig);
- b. directe beïnvloeding van de inhoud van de plannen en/of programma's van lagere overheden, eventueel op basis van een rijksplan, eventueel via de provincie (specifiek welzijn);
- c. beïnvloeding op basis van rijksplan en/of programma (eventueel een globaal beleidskader), dat mede is gebaseerd op informatie van lagere overheden (eventueel de provincie als tussenniveau) en dat randvoorwaarden schept voor de verdere beleidsvoorbereiding op de lagere niveau's (volkshuisvesting);

schema 2: mogelijke vormen van beïnvloeding t.a.v. de combinatie van regelgeving en planning in een meer gedecentraliseerde situatie
(↔ is belangenafweging)



d. combinatie van de beïnvloedingsmogelijkheden ad b. en c. (VRO-voorstel volkshuisvesting, onderwijs).

Beïnvloedingsvorm d. stelt de Minister het best in staat te sturen. Dit is bij beïnvloedingsvorm b. in mindere mate het geval. Beïnvloedingsvorm c. stelt de Minister slechts in staat randvoorwaarden te stellen voor het beleid op lagere niveau's. Bij deze beïnvloedingsvorm is de mate van decentralisatie het grootst.

Beïnvloedingsvorm a lijkt voor de centrale overheid onmisbaar om op lagere bestuursniveau's enige juridisch-technische uniformiteit te garanderen. De mate waarin dit geschiedt hangt af van de mate waarin Minister en parlement dit vanuit hun respectievelijke beleids- en controlerende verantwoordelijkheden noodzakelijk achten.

De plannen vervullen voor de verschillende overheden uiteenlopende functies. Naast de sturingsfunctie noemen wij voor de centrale overheid: een kader voor samenwerking en overleg met andere overheden, participatiekader, coördinatiekader (zowel in horizontaal als in verticaal opzicht), afwegingskader ten aanzien van nationale verantwoordelijkheden, onderhandelingskader bij de besluitvorming rond de rijksbegroting, beleidskader ten behoeve van de Staten Generaal, distributiekader voor het te besteden budget en daarmee tevens sturingskader voor de lagere overheden en kader voor rechtsbescherming van de burgers.

Verschillen ten aanzien van de planning betreffen ten eerste de aard van de informatie die de Minister uiteindelijk ontvangt. Of de Minister ontvangt plannen en/of programma's waarmee een inzicht in het totale beleid van lagere overheden mogelijk wordt (van de provincie, regio of gemeente) of de Minister ontvangt lijsten met op de lagere niveau's gestelde prioriteiten. In dit laatste geval is sturing minder goed mogelijk omdat informatie over een 'totaal-beleid' ontbreekt.

Ook de functie van de planningssystematiek verschilt bij de geanalyseerde decentralisatiemogelijkheden. Bij de sectoren onderwijs en volkshuisvesting gaat het om een opwaartse informatiestroom in de vorm van afgewogen prioriteiten. Deze worden op centraal niveau gebundeld en afgewogen in het licht van departementale en interdepartementale belangen. Dit resulteert in een centraal beleidskader dat een functie vervult bij de begrotingsonderhandelingen. Als de financiële middelen bekend zijn, vindt een hernieuwde afweging plaats. Het resultaat kan men beschouwen als randvoorwaarde waarbinnen lagere overheden hun beleid naar eigen inzicht kunnen vormgeven. Dit geeft de nationale planningskaders een indicatief karakter. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid reikt niet verder dan de randvoorwaarden. Nadat deze gesteld zijn, kan de Minister het proces vrijwel niet meer beïnvloeden. Dit kan eerst bij de nieuwe planningscyclus. Dit verandert als de mogelijkheid voor lagere overheden bestaat hernieuwd overleg te openen in verband met bijzondere omstandigheden. Dit kan een extra claim op de ministeriële verantwoordelijkheid leggen. Met name als de oorzaak van het verzoek niet direct is terug te voeren tot gemeentelijk beleid of als de consequenties zeer verstrekkende gevolgen hebben voor de inwoners van desbetreffende gemeente (of provincie).

De welzijnsplanning richt zich in eerste instantie op de coördinatie en belangenafweging binnen de bestuursniveau's. De welzijnsplannen en programma's zijn moeilijk te typeren. Het op het plan gebaseerde programma bindt de desbetreffende overheid ten aanzien van bekostiging van opgenomen voorzieningen. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid betreft primair voorzieningen van nationale aard (en basisvoorzieningen e.a.) maar als het kaderwet-welzijn of de samenhang volgens de Minister in het geding is, reikt de verantwoordelijkheid verder.

De verschillen tussen de beïnvloedingsvormen en planningssystematieken in een meer gedecentraliseerde situatie tussen de sectoren en binnen een sector (volkshuisvesting) verklaren wij vanuit een viertal factoren: de visie van de opstellers van de voorstellen op decentralisatie en op bestuur (a), de doeleinden die men met decentralisatie wil bereiken (b), de knelpunten binnen de sector (c) en de kenmerken van de sector (d). Relevante kenmerken bleken met name de noodzaak om te kunnen beschikken over harde informatie ten behoeve van de acquisitie van het begrotingsvolume (volkshuisvesting en in toenemende mate onderwijs), de noodzaak voor de centrale overheid te kunnen beschikken over informatie omtrent het overheidshandelen op de lagere niveau's en het belang van actiesnelheid (alle onderzochte beleidssectoren).

Wat betreft de financiering zien we in de geanalyseerde decentralisatiemodellen:

- een zoeken naar financieringsvormen die de lagere overheden een maximale beleidsvrijheid laten;
- een zoeken naar versleutelingstechnieken die het mogelijk maken de rijksmiddelen te verdelen al naar gelang de behoeften op lagere niveau's;
- daarmee samenhangend: een zoeken naar objectieve versleutelingsnormen die rekening houden met omstandigheden binnen de sector;
- in verband met de bestedingsvrijheid en mogelijkheden tot flexibele aanwending van middelen door de lagere overheden: het taakstellend maken van normen of het maken van budgetafspraken.

Hoewel deze aspecten in de voorstellen verschillend uitgewerkt zijn, is in alle decentralisatiemogelijkheden een koppeling met de planning gemaakt. Plan en/of programma zijn te beschouwen als verwervingsvoorwaarden. De Minister verstrekt op basis van plannen contingenten of stelt maximum financieringsgrenzen of maakt budgetafspraken. Dit of ten aanzien van de provincie, of direct met de gemeenten. Als financieringsvormen worden genoemd: rijksbijdrageregelingen (specifiek welzijn, onderwijs), financiering via het Gemeentefonds of Provinciefonds (specifiek welzijn, eventueel volkshuisvesting met betrekking tot een basisbedrag), doeluitkeringen (volkshuisvesting) en taakstellende normen (onderwijs). De wens is nu uitgesproken deze bedragen zoveel mogelijk via objectieve criteria te versleutelen. Verschillen zijn wederom te verklaren uit doelstellingen en visies van de opstellers, de knelpunten binnen de sector en de kenmerken van de sector, met name de mogelijkheid en wenselijkheid tot versleuteling via objectieve criteria.

Voor de afsprakenkaders blijkt bij vergelijking dat:

- in alle decentralisatiemodellen mogelijkheden tot (nader) overleg bestaan;
- over het algemeen instructies omtrent wat wij het 'complementair gehalte' van het overleg noemen ontbreken;
- de planningssystematieken bij onderwijs en volkshuisvesting te beschouwen zijn als aanzet tot wat wij in hoofdstuk 3 de planningsovereenkomst noemden. Deze bleek ingrijpende gevolgen voor de rijksdienst te hebben (zie onder).

Bij de analyse van overleg situaties hanteren wij de hypothese dat de positie van de betrokkenen (onder meer) wordt bepaald door de verschillende belangen die de betrokken overheden binnen de beleidssector hebben (als kenmerk van de sector) en de andere stuurmiddelen waarover men kan beschikken.

De rijksdienst wordt in de 'nieuwe situatie' geconfronteerd met de volgende veranderingen. Het aantal onderwerpen waarover men moet beslissen en de frequentie daarvan nemen over het algemeen af (uitgezonderd onderwijs in verband met vernieuwingsbeleid). De aard van deze beslissingen verandert echter ingrijpend. Van de centrale overheid worden in toenemende mate beleidsgerichte activiteiten verwacht, zowel ten aanzien van het eigen beleid als

het beleid van de lagere overheden. Op de beleidscoördinatie tussen de departementen wordt nadruk gelegd, zowel met het oog op samenhangen als met het oog op decentralisatie. Wel dient ervoor te worden gewaakt dat het belang van coördinatie niet zonder meer ten koste gaat van decentralisatie (het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat als gevolg van beleidssamenhangen interdepartementale coördinatie beperkingen oplegt aan zaken waarbij de beslissingsbevoegdheid primair bij lagere overheden ligt).

Het is van belang dat de top van het departement in elk geval betrokken is bij de eindbeslissing van het centrale beleidskader dat eventueel aan het parlement wordt voorgelegd.

Voorts is extra aandacht voor informatieverwerving en verwerking binnen het departement noodzakelijk. De inspecties kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen.

De reikwijdte van de departementale activiteiten zal in het algemeen toenemen. Over wijzigingen in het aantal overlegsituaties is het moeilijk een uitspraak te doen. Met enige voorzichtigheid voorspellen we op lange termijn een afname in het aantal overlegsituaties gezien het feit dat deze door de planningssystematiek meer worden gestructureerd en minder ad hoc zullen voorkomen. De onderwerpen die op centraal niveau aan de orde komen, zullen algemener van aard zijn.

Met betrekking tot de planningovereenkomst hebben we in hoofdstuk 3 geconstateerd dat deze bestuursvorm leidt tot een groot beslag op tijd, middelen en personeel vanwege intensieve overlegprocedures, overlappingsen in werkzaamheden, deelnemers moeten bij overleg in staat zijn tot 'visievorming' om in het overleg volwaardig mee te draaien, wil men de zelfstandigheid waarmaken. Kortom: het beschikken over hoog gekwalificeerd personeel is een voorwaarde om te kunnen decentraliseren volgens beïnvloedingsvorm c.

6. conclusies en aanbevelingen

6.1. voorwaarden, te creëren door de rijksdienst, ten behoeve van een verdergaande decentralisatie en de gevolgen daarvan voor de hoofdstructuur rijksdienst

6.1.1. inleiding

Mogelijke voordelen van een verdergaande decentralisatie van rijkstaken kan men waarden op grond van twee soorten motieven: motieven die het democratisch gehalte van het beleidsproces benadrukken en motieven waarbij het resultaat van het beleidsproces voorop staat. Bij de eerste categorie denkt men aan de afstand tussen burger en bestuur. Deze afstand dient zo kort mogelijk te zijn zodat de burger een optimale kans heeft het bestuur en daarmee zijn eigen situatie te beïnvloeden. Staat men decentralisatie voor vanuit motieven die het resultaat van het beleidsproces benadrukken dan veronderstelt men dat gedecentraliseerde organen gezien hun kennis van zaken omtrent specifieke omstandigheden in bepaalde gevallen tot grotere doeltreffendheid kunnen komen. Bij beide soorten motieven streeft men, vanuit de eigen optiek, naar een beter functioneren van het openbaar bestuur als zodanig.

De Raad voor het binnenlands bestuur tracht in zijn onderzoeken mede door afweging van beide soorten motieven (vertaald in zogenaamde 'normen': cliëntgerichtheid, participatie en politieke contrôle, effectiviteit en efficiency) tot een betere verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuurslagen te komen.

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst hanteert de probleemstelling: "wat zijn de gevolgen van een verdergaande decentralisatie voor de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren en onder welke voorwaarden zijn die gevolgen positief te waarden?". Waarderingsmaatstaven wil men ontlenen aan beheersingsmechanismen die de rijksoverheid nodig heeft om te decentraliseren, hun doeltreffendheid en de gevolgen voor de rijksoverheid, met name de belasting van de politieke en de ambtelijke top, de interdepartementale coördinatie, de organisatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering en de personeelsorganisatie. Het tweede en derde onderwerp zijn ook zelfstandig door de Commissie in studie genomen. Voorts acht men bij decentralisatie van belang de gewenste omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en een eventueel onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering.

Decentralisatie heeft in twee opzichten gevolgen voor de hoofdstructuur van de rijksdienst en het feitelijk functioneren daarvan. In de eerste plaats stelt decentralisatie een aantal voorwaarden, waaraan voldaan moet worden, wil er van werkelijke decentralisatie sprake zijn.

In de tweede plaats beïnvloedt de wijze van decentralisatie, die veelal af-

hankelijk is van specifieke omstandigheden binnen de desbetreffende beleidssector, het functioneren van de rijksdienst. Hieronder wordt op beide soorten consequenties van decentralisatie ingegaan.

Om gegevens te krijgen over de eerste 'set' gevolgen van decentralisatie is geput uit beschikbare literatuur over decentralisatie en over ministeriële verantwoordelijkheid.

Ten behoeve van de tweede 'set' gevolgen zijn drie beleidsterreinen ten aanzien waarvan onlangs modellen zijn geconstrueerd die een meer gedecentraliseerde situatie beogen (decentralisatieadvies, wetsontwerp) aan een secundaire analyse onderworpen. Hiertoe is ook relevante literatuur bestudeerd. Dit betreft de beleidsterreinen onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting. Omdat het om gedachtenconstructies gaat zijn de verwachtingen omtrent de gevolgen van decentralisatie enigermate speculatief. Wij kennen onze constructies weldegelijk realiteitswaarde toe aangezien bij de opbouw van de decentralisatiemodellen - zo bleek uit het onderzoek - rekening is gehouden met ervaringen en problemen van de weliswaar verbrokkelde en matig gedecentraliseerde situatie zoals deze thans bestaat. Resultaten van decentralisatie-experimenten die momenteel gaande zijn kunnen een nuttige aanvulling vormen op de conclusies. De werkelijke effecten zijn echter eerst goed te meten als de aanloopproblematiek is overwonnen.

6.1.2. voorwaarden ter realisering van een feitelijk decentraal bestuursmodel

Voorwaarden die verband houden met de afbakening van de politieke verantwoordelijkheid in een meer gedecentraliseerde situatie.

Decentralisatie hebben wij gedefinieerd als de overdracht van politieke verantwoordelijkheden en/of beleidsverantwoordelijkheden naar lagere publiekrechtelijke organen waardoor de beleidsruimte van deze organen toeneemt. De term 'politieke verantwoordelijkheden' is gebruikt om decentralisatie te onderscheiden van taakoverheveling naar gedeconcentreerde organen, zelfstandige bestuursorganen en zogenaamde ondernemingsachtige structuren in de particuliere en private sfeer. Bij deze vormen van bestuur hebben we voor de invulling van de politieke verantwoordelijkheid alleen te maken met het centrale niveau.

Tevens didt de overdracht van politieke verantwoordelijkheden bij decentralisatie erop dat ook de politieke contrôle verhuist naar de desbetreffende organen op de lagere bestuursniveau's. Dit betekent dat de ministers zich ook daadwerkelijk niet met de uit handen gegeven zaken mogen bemoeien en zich niet door het parlement moeten laten verleiden tot ingrijpen in zaken die de lagere bestuursniveau's aangaan.

De betekenis voor de bestuurlijke werkelijkheid en in het bijzonder de werkzaamheden van de departementen ligt echter minder duidelijk: de Minister blijft verantwoordelijk en de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt veelal bepaald door het politieke krachtenspel in plaats van door staatsrechtelijke constructies. Dit scheidt een onduidelijke situatie die voor decentralisatie ongewenst is. De wet geeft ter onderscheiding van verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen alleen een negatieve begrenzing ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid. In de door ons geraadpleegde stukken wordt beleid op centraal niveau vooral verbonden aan 'zaken van nationaal belang' of 'het erop toezien dat lagere overheden hun taken niet ernstig verwaarlozen' (constructies met ruime interpretatiemogelijkheden). Daarnaast worden de centrale overheid echter ook

taken toegedacht als 'innovatie' en het bieden van ondersteuning aan lagere overheden' omdat men op centraal niveau in veel opzichten beter in staat is om deskundigheid en informatie te verwerven.

Tenslotte stelt decentralisatie ook voorwaarden aan de aard van de over te dragen verantwoordelijkheden. Reële beleidsruimte betekent een rol bij de bepaling van beleid. Overdracht van uitsluitend uitvoerende taken kan voor de rijksdienst een ontlastend effect hebben maar dit is in onze opvatting geen decentralisatie. Dit ook omdat uitvoeringsproblemen beter en/of sneller via het terugkoppelingsproces naar de voorbereiding opgelost kunnen worden.

Het voorgaande scheidt de op zich problematische situatie, dat enerzijds de centrale overheid bereid dient te zijn om zaken daadwerkelijk uit handen te geven (met alle risico's van dien) terwijl anderzijds onduidelijk en onvoorspelbaar is waarvoor de Minister formeel gezien toch verantwoordelijk gehouden kan worden. De voor decentralisatie zo gewenste duidelijke afgrenzing tussen de verantwoordelijkheden van de onderscheiden bestuurslagen is daarmee in het geding. Dit leidt tot de gedachte dat het parlement in de effectivering van de politieke controle door middel van de ministeriële verantwoordelijkheid de spelregel in acht zal moeten nemen dat de Minister met betrekking tot het beleid dat op lagere bestuursniveau's wordt voorbereid, bepaald en uitgevoerd, slechts verantwoordelijk gehouden kan worden voor de randvoorwaarden waaronder provincies en gemeenten hun eigen beleid kunnen voeren. Dit sluit goed aan bij de indicaties omtrent de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid die de vergelijkende analyse oplevert.

Samenvattend stelt de overdracht van politieke verantwoordelijkheden aan lagere overheden aan het functioneren op centraal niveau de volgende voorwaarden:

- dat zowel het parlement en de departementen de uit handen gegeven zaken niet moeten trachten te beïnvloeden (het kan voorkomen dat men werkeloos moet toezien terwijl men meent dat op lager niveau fouten gemaakt worden. Dit moet in een gedecentraliseerde situatie mogelijk zijn, waarbij men zich moet bedenken dat het effect van verkeerd rijksbeleid nadeliger kan zijn dan vele uiteenlopende fouten op de lagere niveau's);
- dat het Rijk de uitoefening van de uit handen gegeven zaken niet aan tal van richtlijnen moet binden;
- dat als een handeling of nalatigheid van lager bestuur zijn oorzaak vindt in hogere voorschriften, de Minister daarvoor verantwoordelijk is;
- dat men op centraal niveau de lagere bestuursorganen in staat moet stellen de overgedragen verantwoordelijkheden optimaal te vervullen door het geven van ondersteuning op verschillende manieren, zoals deskundigheid, informatie en financiële middelen. Beslissingen met een beleidsbepalend karakter behoren echter door het verantwoordelijke orgaan zelf genomen te worden.

Beperkingen aan de wijze van hantering van de beheersmechanismen die de centrale overheid nodig heeft om - ook in een meer gedecentraliseerde situatie - te kunnen sturen.

Ten behoeve van de zaken waarvoor men op centraal niveau verantwoordelijk blijft, moet men in een meer gedecentraliseerde situatie ook kunnen beschikken over beheersmechanismen. Dit betekent dat de beleidsruimte voor lagere overheden enigszins ingeperkt kan worden. Decentralisatie stelt als voorwaarde een terughoudend gebruik van de beheersmechanismen. Enige waarborgen hiervoor kunnen worden ingebouwd in de wijze waarop het decentrale model met bestuursmiddelen wordt beïstrumenteerd.

Een belangrijk aspect bij de beslissing of en op welke wijze men op centraal niveau de beheersmechanismen kan toepassen, vormt het (kunnen) beschikken over informatie. Dit omdat decentralisatie het gevaar van informatievershraling voor het centrale niveau in zich bergt omdat de departementen bij een aantal zaken niet meer (direct) betrokken zijn. Nu kan in een meer gedecentraliseerde situatie bij een goede structurering van de informatiestroom het kwalitatief gehalte van de gegevens toenemen. Door het 'zelf doen' worden lagere overheden met de neus op de feiten gedrukt. In het licht van de belangenafweging wordt men vanwege zijn verantwoordelijkheid gedwongen kwalitatief hoogwaardige informatie te verzamelen over de eigen situatie terwijl men dit voorheen aan de rijksoverheid overliet of de gegevens rubriceerde vanuit bepaalde belangen. Het beschikbaar komen van betere, meer betrouwbare informatie maakt op alle bestuursniveau's een kwalitatief beter beleid mogelijk.

Samenvattend stelt de wijze van decentralisatie de volgende voorwaarden aan het hanteren van stuurmiddelen op het centrale niveau:

- dat daadwerkelijke sturing alleen acceptabel is als er nationale belangen in het geding zijn of als sprake is van verwaarlozing van taken door lagere overheden;
- dat de centrale overheid moet kunnen blijven beschikken over voldoende informatie over activiteiten op de lagere bestuursniveau's. Dit maakt aandacht voor de structurering van de informatiestroom naar de rijksoverheid noodzakelijk.

De informatiestroom naar de rijksoverheid dient niet alleen centrale doeleinden. De rijksoverheid heeft ook een informatieverstrekking taak. Als bijzondere doelgroepen voor de informatieverstrekking noemen wij het parlement en de lagere overheden. Kamerleden kunnen met deze informatie de controlerende taak beter verrichten. Zij dienen overigens ook over financiële en personele ondersteuning te kunnen beschikken om zelfstandig informatie te verwerven.

Lagere overheden zullen moeten kunnen beschikken over informatie waarvoor een centraal overzicht noodzakelijk is. Wij denken bijvoorbeeld aan informatie over kosten en kwaliteit van voorzieningen. In de volgende paragraaf wordt deze voorwaarde nader uitgewerkt.

6.2. consequenties van een verdergaande decentralisatie voor de hoofdstructurering van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren

Welke beheersmechanismen heeft de rijksoverheid nodig om te kunnen decentraliseren ? Uit de analyse van de decentralisatiemodellen blijkt dat men in de eerste plaats juridische beïnvloedingsmechanismen nodig heeft, gekoppeld aan een plan of programma, of, in elk geval een globaal beleidskader. Koppeling van zo'n beleidskader aan de rijksbegroting is wenselijk.

Naar verwachting zal bij decentralisatie de druk op de juridische stuurmiddelen toenemen. Het plan- of beleidskader kan in een meer gedecentraliseerde situatie verschillende functies vervullen:

- het kan dienen als richtsnoer om het beleid van lagere overheden te beoordelen. Lagere overheden weten dan ook beter waar ze aan toe zijn;
- met zo'n plan- of beleidskader kan men randvoorwaarden aangeven waarbinnen lagere overheden hun beleid naar eigen inzicht kunnen ontwikkelen. Dit geeft tevens duidelijkheid over de uit een oogpunt van beheersbaarheid gewenste omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Naar zijn strekking

is deze dan beperkt tot de randvoorwaarden;

- een andere functie kan de zo bepaalde ministeriële verantwoordelijkheid vervullen in het overleg met de Staten-Generaal omdat wanneer beiden besluiten zich te binden aan het plan, de grenzen zijn aangegeven waarbinnen bij de verdere beleidsuitvoering de politieke contrôle zal worden uitgeoefend;
- voorts kan men met behulp van zo'n kader financieringsstromen een meer reële basis geven. Deze combinatie is te beschouwen als deel van de randvoorwaarden waarbinnen lagere overheden hun beleid nader vorm kunnen geven;
Daarmee is het rijkskader ook een verdelingskader ten aanzien van lagere overheden.
Zo'n rijkskader is vooral belangrijk als (delen van) de beleidssectoren minder goed normeerbaar zijn;
- door koppeling van zo'n rijkskader aan financiering neemt het anticiperend vermogen van de rijksdienst toe;
- tenslotte kan het plan- of beleidskader een functie vervullen bij de horizontale coördinatie op rijksniveau zowel binnen de sector als ten aanzien van andere sectoren.

Om voornoemde functies te vervullen is het belangrijk dat de (juridische) status van dit plan- of beleidskader duidelijk is. Hiertoe dienen adequate voorschriften ontworpen te worden. De eindbeslissing behoort door de bewindsman en het parlement te worden genomen.

Deze voorschriften moeten ook rekening houden met afwijkmogelijkheden in geval van gewijzigde omstandigheden.

Het is voorstelbaar dat het boven beschreven beleidskader achterwege kan blijven als sprake is van een wettelijke normering van activiteiten. Nadeel is dat sturing minder goed mogelijk is hetgeen in een snel veranderende omgeving problemen op kan leveren. De mate waarin sturing door het rijk ten aanzien van de beleidsvoorbereiding wenselijk is, hangt voorts af van de behoefte aan uniformiteit van de geboden voorzieningen en van de reikwijdte van de beleidseffecten. Naarmate de reikwijdte van de effecten van de taakuitoefening zich minder uitstrekt tot het landelijk belang neemt de behoefte aan sturing door de rijksoverheid af. Het beleid van de lagere overheden kan dan een meer autonoom karakter krijgen.

Ten tweede heeft het rijk om de financieringsstroom te kunnen beheersen in een meer gedecentraliseerde situatie adequate versleutelingsnormen nodig. Om deze normen goed te doen aansluiten bij de behoeften in het land en de kosten om in deze behoeften te voorzien is continu onderzoek naar deze afstemming wenselijk.

Vanuit het oogpunt van bestedingsvrijheid heeft versleuteling via het Gemeentefonds de voorkeur. Als dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld door een onregelmatige spreiding van behoeften in het land dienen de uitkeringen gekoppeld te worden aan een brede bundeling van activiteiten, waarbinnen bestedingsvrijheid bestaat. Een plan en/of programma als financieringsbasis kan goede diensten bewijzen als bepaalde beleidsaspecten niet goed zijn uit te drukken in objectieve normen.

In verband met zekerheid van verwerving voor lagere overheden kan men overwegen een wettelijke regeling te maken voor de specifieke uitkeringen.

Hoewel de onderzochte decentralisatiemodellen allen mogelijkheden scheppen voor overleg tussen de bestuurslagen ontbreken maatstaven voor de beoordeling van 'het complementair gehalte' van dit overleg. Er zijn echter situaties waarin complementair overleg onvermijdelijk is om knelpunten op te lossen. Wij denken hierbij aan situaties waarin belangen tussen overheden sterk

uiteenlopen en het toch noodzakelijk is om tot geïntegreerde beleidsresultaten te komen. De andere bestuursmiddelen zullen dit overleg in hoge mate structureren. Decentralisatie is te beschouwen als noodzakelijke voorwaarde voor een complementair overleg in verband met het belang van gelijkwaardigheid van de participanten.

Tenslotte troffen we in onze analyse de beïnvloedingsvorm aan die te beschouwen is als een aanzet tot wat in het theoretisch deel van dit rapport de planningovereenkomst wordt genoemd. Het (democratische) legitimeringsproces verloopt hier van het bijzondere naar het algemene en op centraal niveau worden alleen diè beslissingen genomen die op lagere niveau's niet kunnen worden gelegitimeerd.

Ten derde heeft de rijksoverheid in een meer gedecentraliseerde situatie informatie nodig. Hier moet vanuit het departement extra aandacht aan besteed worden omdat men minder direct bij een aantal zaken betrokken is waardoor de eigen informatievergaringsmogelijkheden afnemen.

Deze aandacht kan gestalte krijgen door een goed beheer van de inspectiefuncties. Ook de plan- en programmafiguren kunnen hierin een belangrijke rol vervullen.

In een meer gedecentraliseerde situatie zal bij een goede structurering van de informatiestroom de kwaliteit van de informatie die de centrale overheid bereikt kunnen toenemen ("als we lagere overheden een zelfstandige rol in de besluitvorming geven leidt dit tot een betere informatiebehandeling").

Anderzijds moet ook grote aandacht worden geschonken aan de informatieverstrekking van de centrale overheid (die daarmee tevens een indirecte sturing kan bewerkstelligen). Het betreft hier de voor de lagere overheden noodzakelijke informatie teneinde hun taken in kwalitatief en financieel opzicht goed te kunnen uitvoeren. Juist op centraal niveau is men het best in staat ervaringen te bundelen, te evalueren en door te spelen naar de lagere niveau's. De centrale overheid functioneert daarmee als intermediair in het informatie-uitwisselingsproces (databankfunctie).

Tot slot beschouwen wij de consequenties van decentralisatie voor de rijksoverheid. De centrale overheid heeft een apparaat nodig dat is toegerust voor de uitvoering van de nieuwe taken die uit meer decentrale bestuursmodellen voortvloeien. Het gaat daarbij overigens niet om geheel nieuwe taken doch om accentveranderingen in de aard van de huidige activiteiten en de uitbouw van een aantal ervan. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van de bemanning van de departementen en de inrichting ervan.

In een meer decentrale situatie komt de nadruk meer te liggen op beslissingen met een zwaarwegende beleidsinhoudelijke betekenis. Het routinematig handelen zwakt af of verdwijnt geheel. De rijksoverheid zal zich er vooral op moeten toeleggen om - in samenspel met lagere overheden - een kaderscheppend beleid te ontwikkelen, Binnen de marges van dit beleid en met behulp van het daarbij aangereikte instrumentarium kunnen lagere overheden dan naar bevind van zaken tot eigen invulling overgaan. Dit kaderscheppend beleid zal in die zin operationeel moeten zijn dat de lagere overheden niet toch nog in hun beleidsvoering worden belemmerd doordat het kader voor onderdelen binnen de sector weliswaar adequaat is, doch ontoereikend vanwege de samenhang met andere voor de beleidsvoering relevante taakgebieden binnen de sector, dan wel de samenhang met andere beleidssectoren. Dit impliceert de noodzaak van een integrale beoordeling in plaats van een monofunctionele benadering. Met dit alles neemt de behoefte aan samenwerkingsconstructies, samenwerkingsbereidheid en samenwerkingsbekwaamheden (sociale vaardigheden) toe, evenals de behoefte aan vindingrijkheid om voor de vaak complexe problemen geëigende oplossingen te vinden. De samenwerkingsconstructies dienen zowel intra-departementaal als inter-departementaal gestalte te krijgen.

Zij zullen zowel beleidsinhoudelijke als instrumentele coördinatie moeten verrichten.

Uit bovenstaande volgt dat decentralisatie veel aandacht eist voor interdepartementale coördinatie en coördinatie van wetgeving, planning en financiering. Alleen ten aanzien van de financiering neemt de noodzaak tot interdepartementale coördinatie af indien de financiële middelen via het Gemeente- of Provinciefonds naar de lagere overheden worden toegesluisd.

Decentralisatie kan coördinatie ook beter mogelijk maken met behulp van centrale plannen of beleidskaders, waarmee de rijksoverheid de lagere overheden globaal kan sturen. Interdepartementale coördinatie van de 'grote lijnen' mag overigens niet leiden tot onduidelijke compromissen. Dergelijke compromissen werken alleen verhullend en verschuiven problemen veelal naar een latere fase in het beleidsproces. In dit geval kan men beter in een vroeg stadium duidelijkheid hebben over moeilijk verenigbare belangen zodat het parlement zich - eventueel - over prioriteiten kan uitspreken.

Voorts moet worden bedacht dat de interdepartementale en intra-departementale coördinatie niet verder kan reiken dan die zaken waarvoor de desbetreffende bewindslieden verantwoordelijkheid dragen. De lagere overheden hebben hun eigen coördinatieverantwoordelijkheden en men moet ervoor waken dat de ijver van hogere overheden om een goede coördinatie tot stand te brengen niet ten koste gaat van de beleidsruimte van lagere overheden.

Belangrijke consequenties zal de rijksdienst daarnaast ondervinden van de intermediaire rol in het informatie-uitwisselingsproces. Het apparaat van de centrale overheid zal in staat moeten zijn een adequate rol te vervullen in de processen van informatievergaring, -verwerking en -verstrekking. Daarbij worden hoge eisen gesteld aan het signalerend vermogen, het interpreterend vermogen en het selecterend vermogen van de rijksdienst. Ook geldt dit voor het vermogen de beschikbare informatie zodanig ter beschikking te stellen dat lagere overheden, burgers en organisaties hiermee op effectieve en efficiënte wijze kunnen werken.

Voor de personeelsformatie zal dit alles betekenen dat de rijksdienst behoefte zal hebben aan een relatief groot aantal generalisten en informatie-specialisten. Dit zal tevens consequenties hebben voor de inrichting van de departementale apparaten. Er zal een nadruk komen te liggen op interne en externe samenwerkingsverbanden terwijl het aantal niveau's en kolommen zou kunnen afnemen. Dit enerzijds om de flexibiliteit te vergroten en anderzijds omdat organisatiestructuren veelal samenhangen met specialisatie en arbeidsverdeling, elementen waarop bij het aangeven van globale beleidslijnen minder nadruk ligt. Wèl veel aandacht behoeft het informatie-aspect: centrale informatiecentra, gekoppeld aan gedeconcentreerde organen, die, naast een informatieverwervende en -verstreckende functie, tevens de daarmee deels logisch samenhangende toezichthoudende (inspectie)functie kunnen vervullen.

Een ontlasting van de politieke en ambtelijke top valt in eerste aanleg niet te verwachten. Overgangsproblemen zullen aanvankelijk intensieve begeleiding noodzakelijk maken. In de daarna gestabiliseerde situatie zullen weliswaar het aantal en de frequentie van de te nemen beslissingen afnemen, mede door de dan operationele planningsprocedures en de minder versnipperde financieringsstromen, doch de aard van de beslissingen kan vaak zodanig zijn dat de inschakeling van de ambtelijke en politieke top noodzakelijk blijft.

Dit omdat deze beslissingen veelal een ingrijpende belangenafweging kunnen inhouden (ten aanzien van het centrale beleidskader, ten aanzien van 'afspraken' met de Staten-Generaal, ten aanzien van het stellen van randvoorwaarden voor lagere overheden en ten aanzien van maatstaven voor het verde-

len van financiële middelen over de lagere overheden).

Met betrekking tot de criteria doeltreffendheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid van het besturingsprogramma (de bestuursmiddelenconfiguratie) durven wij geen uitspraken te doen. Niet ontkend wordt dat planning-van-onderaf, een financieringssysteem waarin de verwervingsactiviteiten evenals de bestedingsvoorwaarden minimaal zijn, een regelgevingssystematiek waarin slechts in beperkte mate van beïnvloedingsinstrumenten gebruik wordt gemaakt en een afsprakenkader waarin de gelijkwaardige positie wordt benadrukt vanuit de optiek van de lagere bestuursorganen positief zal worden beoordeeld. Of daarmee echter sprake is van een hoge graad van maatschappelijke aanvaardbaarheid valt echter niet te zeggen. Het begrip is daartoe te onbepaald. Hetzelfde geldt voor het criterium van de doeltreffendheid. De vraag is daarbij vanuit welk belang deze wordt gezien. Verplaatsen wij ons daarbij in de positie van de lagere overheden dan zullen de omvang van de geldstroom en de inhoud van het kaderscheppend beleid als belangrijke indicatoren worden beschouwd voor de doeltreffendheid van het besturingsprogramma. Vanuit het belang van de rijksoverheid zal veeleer de concrete output in de vorm van de getroffen voorzieningen in het licht van de nationale doelstellingen een indicatie zijn.

6.3. aanbevelingen omtrent invoering van meer decentrale bestuursmodellen

Alhoewel de problematiek van de invoering van meer decentrale bestuursmodellen niet expliciet in de onderzoeksopdracht is genoemd, is ons inziens van belang een aantal opmerkingen aan deze kwestie te wijden. Dit omdat decentralisatie als (politiek ondersteund) proces ook thans een belasting voor de politieke en ambtelijke top betekent en dit geruime tijd zal blijven indien men het decentralisatiestreven continueert. Achtereenvolgens gaan we in deze paragraaf in op de organisatie van het decentralisatieproces en de organisatie van de informatievoorziening. Ten behoeve van de aanbevelingen is enige literatuur over verandering in organisaties geraadpleegd.

6.3.1. de organisatie van het decentralisatieproces

De overgang naar een decentraal bestuursmodel kan men niet beschouwen als het omzetten van een wissel, doch is een zich geleidelijk voltrekkend proces. Dit proces zal bovendien nooit geheel afgerond zijn omdat de bestuurlijke organisatie in ontwikkeling zal blijven en opvattingen over de gewenste ontwikkelingsrichting zich in de tijd wijzigen.

Naast het oplossen van technische problemen zullen bij het decentralisatieproces vele weerstanden moeten worden overwonnen. Veranderingsprocessen in organisaties stuiten doorgaans op velerlei weerstanden (1). Deze weerstanden doen zich zowel vanuit de individu als vanuit het sociale systeem voor. Weerstanden zijn ook te verklaren vanuit stabiliteit en duurzaamheid, elementen die elke organisatie in meer of mindere mate kenmerken (2). Voor de 'change agent' zijn deze elementen echter obstakels die hem van zijn doel afhouden.

Welters wijst erop dat systeemverandering altijd gepaard gaat met verschuivingen in machtsposities, taken, rechten, verplichtingen en betrekkingen (3). Deze verschuivingen roepen weerstanden op.

Bij decentralisatieprocessen van enige omvang zal naar verwachting een bijzonder gecompliceerd patroon van weerstanden voorkomen, hetgeen verandering extra bemoeilijkt. In de eerste plaats hebben we bij het openbaar bestuur te

maken met meerdere machtscentra. Eén machtscentrum, de rijksoverheid, met name de Minister van binnenlandse zaken, wordt veelal aangewezen als de voor decentralisatie verantwoordelijke instantie, hoewel men voor de realisatie van een meer gedecentraliseerd bestuur afhankelijk is van de medewerking van de andere machtscentra. Welters noemt dit verschijnsel 'institutionele weerstand' tegen beleidsvernieuwing (4). Ten tweede is er in het openbaar bestuur sprake van een conglomeraat van veelal strijdige belangen. Een gecentraliseerd bestuur komt aan veel van deze belangen tegemoet. Zo betekent decentralisatie het volgende (5):

- voor het parlement verminderen met de overdracht van verantwoordelijkheden naar de controlerende organen op lagere niveau's de mogelijkheden tot interventies en daarmee de mogelijkheden tot politieke profilering;
- de regering zal energie moeten steken in een proces waarvan de resultaten waarschijnlijk niet binnen één kabinetsperiode zichtbaar zijn;
- voor de politieke en ambtelijke departementale top betekent de overdracht van verantwoordelijkheden tevens verlies aan beïnvloedingsmogelijkheden, zowel in horizontaal als in vertikaal opzicht, zowel intern als extern;
- rijksambtenaren vrezen aantasting van status en rechtspositie;
- de besturen van provincies en gemeenten ontberen een 'zwarte piet' om hun beleid te rechtvaardigen, vakwethouders worden mogelijk geconfronteerd met verminderde inkomsten en onderhandelen met het rijk om extra gelden wordt minder goed mogelijk. Een belangenafweging op gemeentelijk (of provinciaal) niveau zal een belangrijker verdeelmechanisme worden;
- lokale en provinciale ambtenaren zien bij decentralisatie extra werk op zich afkomen terwijl zij toch al het gevoel hebben zwaar belast te zijn;
- de landelijk georganiseerde belangenbehartigers zien hun invloed verminderen omdat voor veel zaken het rijk geen interessante overlegpartner is. Men zal zich tot de lagere overheden moeten wenden waar onderhandelingsresultaten minder zeker zijn (op centraal niveau kan men ook invloed uitoefenen via de omweg van het parlement);
- particuliere organisaties verwachten meer onzekerheden in hun subsidies.

Voor velen zijn er redenen te over om decentralisatie niet met gejuich te begroeten. Hun medewerking is echter noodzakelijk voor het welslagen van het decentralisatieproces.

De verwickelingen rond de decentralisatie van het welzijnsbeleid bij het Ministerie van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk zijn illustratief voor deze problematiek. De huidige minister heeft zich expliciet uitgesproken voor decentralisatie, desnoods te beginnen bij C.R.M. Door de vorige bewindslieden is de Centrale directie planning en coördinatie ingesteld om het decentralisatieproces te begeleiden (6). De volgende oorzaken van de strubbelingen worden onder meer gesignaleerd: te grote blokkeringsmacht van de departementale topambtenaren, die vooral aan de eigen belangen denken, tezamen met een slecht functionerende minister (7) en een politiek falen: "ambtelijke discretie en de veelgeprezen zogenaamde ambtelijke loyaliteit krijgen te veel ruimte voor eigen invulling wanneer de politiek de moeilijke keuzen uit de weg blijft gaan" (8). Daarnaast blijken de ministers het onderling niet eens te zijn over de feitelijke invulling van decentralisatie.

In hoofdstuk 1 hebben we in het decentralisatieproces drie belangrijke beslissingsmomenten genoemd: beslissingen die de bestuursmiddelenconfiguratie betreffen, beslissingen ten aanzien van randvoorwaarden en functioneringscondities en beslissingen omtrent het feitelijk hanteren van de bestuursmiddelen. Voor de invoering van meer decentrale bestuursmodellen zijn in eerste instantie de eerste twee momenten van belang: de feitelijke invulling van de bestuursmiddelenconfiguratie en de randvoorwaarden. Veel aandacht heeft de besluitvorming daaromtrent (metabesluitvorming). Daarbij onder-

scheiden we de volgende circuits: het politieke niveau, de departementen, belast met de ambtelijke voorbereiding, de besluitvorming tussen de departementen en de besluitvorming tussen de bestuurslagen. Daarnaast zijn externe organisaties en instellingen bij de besluitvorming van belang gezien hun adviserende rol en de noodzaak van hun medewerking bij het decentralisatieproces (bijvoorbeeld bij het deelnemen aan experimenten).

De besluitvorming binnen elk van deze circuits hangt nauw samen met die in elk van de andere circuits. Het politiek circuit besluit over de hoofdlijnen van het te ontwikkelen model alsmede over de voor de effectieve werking van dat model van belang zijnde randvoorwaarden en functioneringscondities. De andere circuits hebben ook hun aandeel in de voorbereiding van voor de voortgang essentiële besluiten en voeren de nieuwe structuren, procedures en posities in. Daarbij moet veel aandacht geschonken worden aan het tijdsaspect. Het wachten op politieke beslissingen ten aanzien van randvoorwaarden en functioneringscondities kan zeer verstoring, zo niet demotiverend werken. Denk bijvoorbeeld aan geldstromen.

Dit gigantische organisatieontwikkelingsproces - gecompliceerd door politieke implicaties en specifieke arbeidsrechtelijke verhoudingen - vraagt zeer veel van de betrokkenen, niet in het minst van de politieke en ambtelijke top. En dat terwijl het normale werk ook voortgang moet vinden. Het is van groot belang daarbij te bedenken dat een dergelijk veranderingsproces niet kan plaats hebben zonder de inschakeling van de betrokken ambtenaren. Dit om de volgende redenen:

- zorgvuldigheid in het licht van mogelijke persoonlijke consequenties;
- het benutten van kennis en inzichten op het terrein van de te decentraliseren taken en ten aanzien van rechtspositionele vraagstukken;
- verhoging van de graad van aanvaarding.

De betrokkenen dienen zowel in de fase van de gedachtenvorming rond het ontwerpen van nieuwe structuren, procedures en posities als bij de invoering daarvan te worden betrokken. Deze fasen kunnen echter min of meer parallel lopen.

De begeleiding van dit veranderingsproces vraagt veel zorg. Met name de vraag of 'organisatie-ontwikkeling-van-binnenuit' kan worden gekoppeld aan de (politieke) beslismomenten is daarbij van groot belang. In dit licht kunnen de volgende aanbevelingen wellicht nuttig zijn:

1. Het opzetten van een projectorganisatie (eventueel meerdere projectorganisaties) met als voornaamste taken:

- het opzetten en bewaken van (tijds)planningen van het veranderingsproces;
- het signaleren van (potentiële) knelpunten en het met de betrokkenen ontwikkelen van een daarop anticiperend beleid c.q. het aandragen van oplossingen;
- het bewaken van het informatie-uitwisselingsproces.

Het voordeel van een dergelijke constructie ligt in het feit dat de voortgang van het normale werk hiermee zo min mogelijk hoeft te worden verstoord, hiërarchieën en routines kunnen worden doorbroken, de voortgang van het proces vanuit één punt continu bewaakt wordt en zorgvuldig met een ieders informatiebehoefte kan worden omgesprongen, zodat disfunctionele communicatieprocessen zoveel mogelijk worden vermeden.

2. De projectorganisatie zou kunnen worden bemand met vertegenwoordigers van het betrokken vakdepartement of departementen en de Ministers van binnenlandse zaken en financiën. Ook het Interprovinciaal overleg en de Vereniging van Nederlandse gemeenten zouden deel moeten uitmaken van de organisatie. Te overwegen valt tevens de vakbondorganisaties van ambtenaren erbij te betrekken. Mogelijk kunnen externe adviseurs ad hoc of permanent een nuttige rol vervullen.

3. Het inschakelen en met elkaar confronteren van betrokkenen binnen en tussen de verschillende circuits. Dergelijke brainstormingsprocessen zouden

kunnen worden gestructureerd met behulp van sets discussiepunten die de diverse typen overwegingen operationaliseren. Op deze wijze kunnen concrete voorstellen en argumentaties worden ontwikkeld. Gezien de vele belangen die een rol kunnen spelen zou begeleiding door externe deskundigen met agogische bekwaamheden van belang kunnen zijn.

4. Het op beperkte schaal entameren van experimenten die een functie vervullen in het totale ontwikkelingsproces (informatievoorziening, leereffect, voorbeeldwerking. Een zorgvuldige selectie van provincies en gemeenten is daarbij van belang omdat onmogelijk elke provincie en gemeente in dit stadium bij het veranderingsproces kan worden betrokken. Middels de experimenten kan echter de gedachtenontwikkeling en mogelijk de anticipatie op nieuwe structuren en procedures worden verbreed. De experimenten zullen overigens zorgvuldig moeten worden voorbereid en begeleid. Mogelijk met behulp van formele wetgeving (Experimentenwet).

5. Tot slot verdient de politieke 'afdekking' van het veranderingsproces grote aandacht. Ervaringen tot nu toe leren dat de politieke bemoeienis met het decentralisatieproces nog ad hoc en betrekkelijk vrijblijvend van aard is terwijl zich soms belangrijke politieke problemen aftekenen, zowel bij de regering als bij het parlement.

Daarom zal moeten worden bezien op welke wijze het parlement zich nadrukkelijker met de decentralisatieprocessen zou kunnen bemoeien om niet in betrekkelijk vrijblijvende (partij)politieke stellingnamen te blijven steken.

6.3.2. de organisatie van de informatievoorziening

In dit rapport hebben we er meermalen op gewezen dat een goede informatievoorziening onontbeerlijk is voor een effectieve werking van meer decentrale bestuursmodellen. Zowel vanuit de optiek van een zelfstandige beleidsvoering door de lagere overheden als vanuit de sturingsbehoefte van het rijk is informatievoorziening van belang.

Deze conclusie leidt tot de vraag of de bestaande organisatie wel in staat is te voldoen aan de eisen van vergaring, verwerking en verstrekking van informatie, die een meer decentrale situatie stelt. Wij denken hierbij in de eerste plaats aan de documentatie bij de departementen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen algemene documentatie van departementale activiteiten en specifieke documentatie van bepaalde onderwerpen. Bij deze laatste vorm dragen diensten of organen zorg voor geactualiseerde informatiebestanden ten aanzien van bepaalde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het Rijksinstituut voor natuurbeheer, het Kadaster en de Databank volkshuisvesting (als onderdeel van één van de geanalyseerde decentralisatievoorstellen).

Bij informatievoorziening kunnen daarnaast worden genoemd de planbureau's en andere onderzoeks- en adviesinstellingen, die op verzoek van Ministers of uit eigen beweging informatie verzamelen (in breder kader: onderzoek doen) en verstrekken, zoals bijvoorbeeld het Centraal bureau voor de statistiek en de Sociaal-economische raad.

In een meer gedecentraliseerde situatie dient de centrale overheid over veelsoortige informatie te kunnen beschikken ten behoeve van de eigen beleidsverantwoordelijkheid. Deze informatie zal voor een belangrijk deel afkomstig zijn van lagere overheden. Planning speelt een belangrijke rol bij de overdracht van gegevens. Ten behoeve van plannen dienen lagere overheden relevante gegevens over de situatie in de gemeente of provincie te vergaren. De omvang en aard van de gegevens die lagere overheden aan hogere overheden zullen moeten verstrekken zijn afhankelijk van de omvang van de verantwoordelijkheden van de hogere bestuurslagen op de verschillende beleidsterreinen. Terughoudendheid van de kant van lagere overheden bij het verstrekken

van de gegevens is ongewenst gezien het belang om op centraal niveau over deze informatie te kunnen beschikken ten behoeve van de begrotingsonderhandelingen, het stellen van randvoorwaarden waarbinnen lagere overheden hun beleid vrijelijk kunnen vormgeven, het houden van toezicht op naleving van wetten, interdepartementale coördinatie etc.

De bovengenoemde informatiebehoefte stelt eisen aan de departementale organisatie. Ter verbetering van de informatievoorziening geven wij de volgende suggesties:

- het bevorderen van een goede communicatie tussen de departementale beleidsafdelingen, de gedeconcentreerde inspecties, de - op te richten - informatie- en documentatiediensten en andere diensten, organen, planbureau's (etc) die een rol spelen bij de informatievoorziening. De beschikbare gegevens kunnen dan doelmatiger worden gebundeld en toegankelijk gemaakt en de beleidsrelevantie van de beschikbare informatie kan worden verbeterd;
- coördinatie van de door verschillende departementen te verzamelen informatie, zodat bekend is welke gegevens bij welke departementen te verkrijgen zijn.

Voor wat betreft het verstrekken van informatie aan lagere overheden ten behoeve van een zelfstandige taakuitoefening denken wij met name aan die informatie waarbij vergelijking tussen de gegevens uit het land van belang is, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit en de kosten van voorzieningen. Het is daarom gewenst dat deze informatie op één centraal punt bijeenkomt. Ten aanzien van de verzameling en het beheer van deze informatie zijn verschillende mogelijkheden denkbaar: meerdere departementen zijn belast met verzameling en beheer van de voor het beleidsterrein relevante gegevens (a), één departement is hiermee belast, bijvoorbeeld het Ministerie van binnenlandse zaken (b) of verzameling en beheer is in handen van één of meerdere zogenaamde zelfstandige bestuursorganen (naar CBS-model). Omdat informatie macht en invloed kan impliceren zou om redenen van neutraliteit de voorkeur kunnen worden gegeven aan een zelfstandig bestuursorgaan als beheersvorm. Ook lagere overheden zullen hierop invloed moeten kunnen uitoefenen. Ook deze organen (of diensten) die gegevens verzamelen ten behoeve van externe informatieverstrekking dienen te participeren in het voornoemde communicatiecircuit.

Een en ander leidt tot de noodzaak van een centraal informatievoorzieningsbeleid. Eén ministerie (binnenlandse zaken) zou hiermee belast kunnen worden. Op deze wijze wordt het politiek karakter van de vele aspecten van informatievoorziening erkend, zoals de aard van de gegevens die worden verzameld, eisen van toegankelijkheid (openbaarheid), waarborgen omtrent kwaliteit en bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger (privacy).

Ons inziens dient de overheid vooral een actieve rol te vervullen ten aanzien van de verwerving en de bundeling van gegevens, waarvan andere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers gebruik kunnen maken als zij dit wensen. Een actieve rol van de centrale overheid bij het verstrekken van informatie kan beperkt blijven tot voorlichting.

Tenslotte willen wij erop wijzen dat het zeker niet in onze bedoeling ligt de informatievoorziening te monopoliseren bij de centrale overheid. De hierboven beschreven structuren dienen primair het overheidsbeleid. Belanghebbenden (of geïnteresseerden) kunnen ook gegevens putten uit deze informatievoorziening. Adviesorganen, onderzoeksinstellingen, kamerleden, media, advocaten etc. etc. moeten echter als zij dit wensen in staat worden gesteld om zelfstandig binnen het overheidsapparaat informatie te verwerven. De wet openbaarheid van bestuur geeft hiertoe richtlijnen.

noten

1. J.J.J. van Dijk, *Organisatie in verandering*, Rotterdam, 1974, pag. 127.
2. G. Watson, *Resistance to change*, in W.G. Bennis, K.D. Benne en R. Chin, *The planning of change*, London, 1974, pag. 489.
3. L. Welters, *Institutionele weerstand tegen decentralisatie*, in: *Beleid en maatschappij*, 1979/3-4, pag. 80.
4. L. Welters, 1979, op.cit., pag. 77 en 78.
5. zie bijvoorbeeld L. Welters, 1979, op.cit., pag. 80 en 81 en F.J. van Bork en J.F. Schrijver, *De bijdrage-spiraal, dynamiek van specifieke uitkeringen en mogelijke alternatieven*, in: *Bestuurswetenschappen*, november 1980, pag. 366 en 367.
6. zo blijkt uit een interview met de minister van CRM in het *NRC-Handelsblad*, 23-9-1980.
7. E. van Tijn, *De onverbeterlijke overheid*, in *Binnenlands bestuur*, 26-9-1980, pag.7.
8. A. Peper, *De overbelaste overheid*, in *Economisch statistische berichten*, 15-10-1980, pag.1143.

Bijlagen

1. analyse van de decentralisatiemogelijkheden bij de onderzochte beleids- terreinen onderwijs, specifiek welzijn en volkshuisvesting.

1.1. typering van de sector onderwijs

Eén van de welzijnssectoren is de sector 'onderwijs'.

Gezien de zelfstandigheid van de ontwikkelingen op dit terrein wordt aan deze sector een aparte beschouwing gewijd.

Het onderwijsbeleid wordt sterk gestructureerd door wetgeving op dit terrein: het kleuter- en lager onderwijs, het voortgezet onderwijs (waaronder het algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, het beroepsonderwijs, onderwijs en vorming voor werkende jongeren en onderwijs voor volwassenen) en het hoger onderwijs (bestaande uit het hoger beroeps-
onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs).

De rol van de verschillende overheden verschilt per wet. Dit maakt het onderwijsterrein erg ingewikkeld. Wij beperken ons hier tot het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De minder traditionele overheidsactiviteiten, zoals bijvoorbeeld de schoolbegeleiding en onderwijsvoorzieningen voor volwassenen kennen (nog) geen wettelijke structurering. Een andere complicerende factor is de grondwettelijke waarborg voor vrijheid van onderwijs en financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs en de daarmee samenhangende gedetailleerde wetgeving op een centraal niveau. De sterke juridische structurering en de gelijkstelling worden wel beschouwd als oorzaken van het centralisme waarin de overheid slechts in staat is afwachtend te reageren op initiatieven uit het onderwijsveld.

De overheid distribueert financiële middelen volgens vastgestelde normen. Sinds ca. 1970 valt in toenemende mate een constructief beleid waar te nemen. We zien een aantal beleidsnota's verschijnen en er worden een aantal onderwijsveranderingen in gang gezet: de Mammoetwet, de middenschool, herstructurering van het basisonderwijs en diverse pogingen tot herstructurering van het hoger onderwijs (1).

De door ons voor decentralisatie van de sector van belang geachte kenmerken laten zich als volgt invullen:

a. uniformiteit versus differentiatie van het geboden voorzieningenpakket.

In vergelijking met de beleidsterreinen volkshuisvesting en specifiek welzijn bestaat bij onderwijs een relatief grote nadruk op uniformiteit.

De van oudsher heersende opvatting dat onderwijs van een bepaalde kwaliteit en deugdelijkheid overal in voldoende mate aanwezig moet zijn heeft nog steeds gelding (2). Momenteel valt echter een toenemende differentiatie in de vraag naar onderwijsvoorzieningen te onderkennen. Verschillende categorieën dienen zich aan met een behoefte aan onderwijs, dat is toegesneden op specifieke behoeften en problemen.

Deze differentiatie heeft kwantitatieve aspecten (uitbreiding van bepaalde vormen van voortgezet onderwijs, voorzieningen voor volwassenen) en kwalitatieve aspecten (op de leef- en arbeidssituatie toegesneden leerplannen, onderlinge afstemming van schooltypen, her- en bijscholing voor alle onderwijsgeevenden, invoering van meer geavanceerde onderwijsmethoden) (3).

b. de relatieve autonomie van de sector of het taakgebied ten opzichte van andere sectoren en/of taakgebieden

Hoewel de sector zich lange tijd vrij autonoom heeft kunnen manifesteren wordt dit niet wenselijk geacht.

Te weinig is rekening gehouden met de facetmatige kanten van het onderwijsbeleid, zoals afstemming op de vraag op de arbeidsmarkt, dat een regionaal kader zou moeten hebben en afstemming op de andere voorzieningen van specifiek welzijn en de ruimtelijke ordening. Hierbij is een lokaal tot regionaal kader van belang (4).

c. de noodzaak van harde informatie ten behoeve van acquisitie van het begrotingsvolume

Hierbij moeten we bedenken dat:

- onderwijsuitgaven ca. 20% van de rijksbegroting opslokken (5). Het merendeel daarvan bestaat uit salariskosten;
- de spectaculaire groei van deze uitgaven 'eruit' is als gevolg van stabilisatie van het aantal leerlingen;
- toekomstige kostenontwikkelingen vooral gevolg zullen zijn van verdere groei van het aantal deelnemers aan het hoger onderwijs, toenemende belangstelling voor het tweede-kansonderwijs en structuurveranderingen bij het onderwijs zoals bijvoorbeeld verlaging van de leerlingenschaal (6).

In verleden en heden zijn de onderwijsuitgaven op de rijksbegroting vooral bepaald aan de hand van objectieve criteria zoals aantallen leerlingen, schoolgebouwen, lokalen etc. Ten dele is dit een taak van de Minister van onderwijs en wetenschappen en ten dele van de Ministers van financiën en binnenlandse zaken.

Wil men echter in de toekomst adequaat kunnen reageren op de gedifferentieerde vraag dan zal de noodzaak tot harde informatie omtrent onderwijsbehoeften toenemen. Dit mede ten behoeve van een sterke positie bij de begrotingsonderhandelingen.

Ten aanzien van de rijksbegroting is voorts van belang dat:

- binnen de onderwijsbegroting sprake is van immobiliteit omdat ruim 80% van de onderwijsuitgaven personeelskosten betreft (7);
- de onderwijsdoelen dikwijls moeilijk operationaliseerbaar en daardoor moeilijk evalueerbaar zijn. De memorie van toelichting op de onderwijsbegroting van 1980 noemt: "de zo breed mogelijke persoonlijke ontplooiing van de mens, de bevordering van een actief democratisch staatsburgerschap en de bevordering van een goede economische en maatschappelijke weerbaarheid van de mens" (8). Andere doelen zijn eerst op lange termijn evalueerbaar zoals bijvoorbeeld "het recht doen aan achterstandssituaties".

d. de omvang van het financieringsvolume in het licht van het financiële beleid

Dit is bij onderwijs niet relevant omdat het grootste deel van de onderwijsuitkeringen uit salariskosten bestaat.

e. de omvang van het financieringsvolume (rijksaandeel) gezien de totale financiering van het object

Alhoewel de onderwijsbegroting een groot deel van de nationale middelen op-

slokt blijken gemeenten ten behoeve van de onderwijslasten uit eigen middelen aanzienlijke bedragen te moeten bijpassen. De Raad voor de gemeentefinanciën heeft voor 1977 een totaal bedrag van 300 miljoen geraamd. Overigens betreft deze gemeentelijke klacht niet zozeer absolute bedragen als wel de wijze van berekening en financiering, die weinig bestedingsruimte openlaat (9).

f. de (on)mogelijkheid en (on)wenselijkheid van versleuteling volgens objectieve criteria

Momenteel wordt het merendeel van de onderwijsuitkeringen verdeeld aan de hand van objectieve maatstaven. De kritiek op deze maatstaven betreft vooral de keuze van de criteria ("het pakket voorzieningen dat de uitkeringsbedragen beogen te dekken is niet gespecificeerd bekend" en "de uitkeringen volgen niet de spreiding in kosten die afhankelijk is van tal van variërende omstandigheden") en de wijze van de koppeling van de kosten aan de criteria: niet de historische kosten behoren uitgangspunt voor berekening van de normen te zijn, maar de feitelijke kosten van de voorzieningen die de normen beogen te dekken. Deze normen zouden taakstellend moeten zijn om bestedingsvrijheid optimaal mogelijk te maken.

De Vereniging van nederlandse gemeenten motiveert de keuze voor een doeluitkering voor onderwijskosten met taakstellende normen boven verdeling via het Gemeentefonds onder meer vanuit de twijfel of er deugdelijke verdeelmaatstaven zijn te vinden die goed aansluiten bij het grillige verloop van de onderwijskosten (een ander motief wordt gegeven vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid: de beleids- en de financiële verantwoordelijkheid komen te liggen waar deze behoren: bij de Minister van onderwijs en wetenschappen (10).

Ten aanzien van de mogelijkheid en de wenselijkheid van versleuteling via objectieve maatstaven bestaan ook twijfels voor de financiering van een ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid (11).

g. de mate waarin actiesnelheid van belang is voor het desbetreffende taakgebied

Tot op heden was actiesnelheid bij de onderwijssector over het algemeen van geringe betekenis. In toenemende mate wordt actiesnelheid van belang vanwege:

- de grote differentiatie in de onderwijsvraag;
- hiermee samenhangend: fluctuaties in het aantal deelnemers. Een citaat van de huidige staatssecretaris illustreert de problemen die dit meebrengt (12):
"Het dag- en avondonderwijs wordt omgeven met een wolk van onzekerheden (...). Het is hier volstrekt anders dan bij het gewone dagonderwijs, waar je steeds kunt teruggrijpen op een bekend aantal leerlingen dat in een bepaald jaar is geboren. Bovendien is er bij het dag- en avondonderwijs het hoge uitvalpercentage (...)",
- niet adequaat inspelen op de onderwijsvraag kan tot onhoudbare problemen leiden, zoals bijvoorbeeld een hoog percentage anderstalige leerlingen per klas.

Actiesnelheid mag dan gezien de ontwikkelingen noodzakelijk zijn, het is thans in beperkte mate mogelijk. Om niet voor ongewenste verrassingen te komen te staan wordt anticipatie op toekomstige gebeurtenissen steeds belangrijker.

h. de aard van het beleidsobject

In eerste instantie is het onderwijsbeleid gericht op de ouders, onderwijsgeevenden, leerlingen en studenten. Misschien zou 'in laatste instantie' beter geformuleerd zijn gezien de marginale invloed die deze categorieën op de besluitvorming hebben (13).

De onderwijsinstellingen vormen een belangrijke schakel tussen departement (soms zelf schoolbestuur) en de burger en zijn derhalve beleidsobject. Thans komen echter ook de lagere overheden als beleidsobject meer in beeld. (14). Dit als gevolg van de schaalvergroting die bij het onderwijs waar te nemen valt: groepen van - soms multi-functionele - instellingen binnen één territorium vormen de eenheid in plaats van één organisatie. Voor de effectivering van haar beleid is de overheid echter nog steeds afhankelijk van de medewerking van de schoolbesturen. De concurrentiepositie die vooral de lokale overheid als schoolbestuur inneemt ten opzichte van de besturen van bijzondere scholen is van belang.

i. de wijze waarop door het rijk de relaties met het beleidsveld worden onderhouden en de plaats waar initiatieven tot het aangaan van deze relaties worden genomen

De gevarieerde advies- en overlegkaders, de vakorganisaties en het parlement vormen een intermediair tussen overheid en veld (15). Vooral de vakorganisaties hebben in de loop der jaren een belangrijke rol vervuld bij het tot standkomen van het onderwijsbeleid (16). Daarnaast worden de Vereniging van nederlandse gemeenten en de Raad voor de gemeentefinanciën geconsulteerd (17). Voorts bestaan tal van informele overlegrelaties met belanghebbenden. De relaties met het veld vormen een zeer onoverzichtelijk geheel. Er is sprake van een machtsconcentratie van deelbelangen op centraal niveau.

j. de informatieve waarde van het overheidshandelen op de lagere bestuursniveau's voor het beleid van de rijksoverheid

Deze informatie is in het verleden niet zo heel belangrijk. Het gaat daarbij vooral om aantallen leerlingen en aantallen scholen en schoollokalen waarbij de overheidsactiviteiten, dus ook die van de rijksoverheid, in belangrijke mate voorgeprogrammeerd zijn. De toegenomen differentiatie in de onderwijsvraag en de naar verwachting krappere budgetten maken informatie over het handelen op de lagere bestuursniveau's steeds belangrijker voor het rijksbeleid.

k. de reikwijdte van de effecten van de taakuitoefening door de lagere overheden

De effecten van lokaal onderwijsbeleid overschrijden de gemeentegrenzen in een aantal gevallen. Zo kunnen onderwijsvernieuwingen in een gemeente de onderwijsvraag in nabijgelegen gemeenten beïnvloeden. Ten aanzien van een aantal onderwijstaken kan de gemeentelijke schaal te klein zijn, doch de provinciale schaal te groot, bijvoorbeeld ten aanzien van het voortgezet onderwijs en schoolbegeleidingsdiensten. Er valt in toenemende mate een schaalvergroting waar te nemen, vooral bij het voortgezet onderwijs (18).

l. convergentie en divergentie van belangen tussen de bestuurslagen

In het verleden betrof het rijksbelang op het terrein van het onderwijs vooral de zorg dat de kwaliteit van het onderwijs voldeed aan de wettelijk gestelde eisen. In de voorgaande beschouwing is er op gewezen dat eisen omtrent doelstellingen en kwaliteit van het onderwijs thans in toenemende mate uit verschillende delen van de samenleving komen en snel veranderen. Zo kunnen we denken aan eisen uit verschillende sectoren van het bedrijfsleven ten aanzien van de behoefte aan arbeidskrachten met bepaalde vaardigheden, welke per regio kunnen verschillen. Aan de andere kant bestaat de behoefte aan vormen van onderwijs die zoveel mogelijk zijn toegesneden op behoeften van individuen, waarbij achterstandssituaties extra aandacht behoeven. Het is aan de Minister deze eisen te bundelen en al dan niet te honoreren binnen de financiële mogelijkheden van de beschikbare gelden op de rijksbegroting.

Om zo goed mogelijk tegemoet te kunnen komen aan de eisen en belangen waar prioriteit aan is gegeven streeft de Minister er naar een flexibel beleid te kunnen voeren. Dit onder meer door een instrumentarium dat sturing beter mogelijk maakt, zo blijkt uit de Wet op het voortgezet onderwijs en het ontwerp van Wet op het basisonderwijs. In deze nieuwe wetgeving zijn de gedetermineerde beleidsinstrumenten voor een (beperkt) deel vervangen door planning, overigens met een centraliserend karakter. Deze afnemende determinatie legt een extra accent op het op centraal niveau beschikken over betrouwbare informatie over de diverse onderwijsbehoeften. Dit mede om de Minister in de begrotingsonderhandelingen een sterke positie te verschaffen.

Voorts is de Minister subsidiënt van het gemeentelijk en bijzonder onderwijs voor een aantal kostensoorten. De Minister zal trachten de vergoedingen zodanig vast te stellen dat deze aan de ene kant de wettelijk geëiste kwaliteit waarborgen en aan de andere kant de zuinigheid van gemeente- en schoolbesturen prikkelen.

Ook de lagere overheden hebben behoefte aan mogelijkheden om een flexibeler onderwijsbeleid te kunnen voeren. Zij worden het eerst geconfronteerd met de problemen van ontoereikende onderwijsvoorzieningen. Initiatieven tot vernieuwingen van onderwijsvoorzieningen in het nabije verleden zijn voor een belangrijk deel van gemeenten afkomstig, zoals het schoolbegeleidingswerk, volwasseneneducatie, alfabetisering en speciaal onderwijs voor minderheidsgroepen (19).

Na verloop van tijd valt veelal te constateren dat het rijk met het honoreren van gemeentelijke verzoeken om extra financiën ten behoeve van de vernieuwingsactiviteiten ook de verantwoordelijkheid voor deze activiteiten en in meer of mindere mate naar zich toetrekt en het handelen van de lagere overheden aan richtlijnen bindt door het in het leven roepen van rijkssubsidieregelingen.

Vernieuwingsactiviteiten zijn voor de gemeenten thans moeilijk van de grond te krijgen en vooral duur. Ten eerste heeft men medewerking nodig van de schoolbesturen bij het bijzonder onderwijs. Voor het openbaar onderwijs fungeert de gemeente zelf als schoolbestuur. Hier neemt de gemeente een dubbelrol in: die van overheid en die van schoolbestuur. De activiteiten als schoolbestuur zijn in belangrijke mate bepalend voor de (financiële) verplichtingen als overheid (20). (Het rijk verkeert overigens voor wat betreft de rijksscholen in een soortgelijke positie). We hebben er al op gewezen dat de gemeente als schoolbestuur van het openbaar onderwijs een concurrentiepositie inneemt ten opzichte van het bijzonder onderwijs.

Ten tweede zijn de gemeenten bij hun vernieuwingsactiviteiten gebonden aan centrale kwaliteitseisen. Het toevoegen van extra kwaliteit aan de onderwijsvoorzieningen, waar de uitkeringen van het rijk in veel gevallen toch al niet toereikend zijn, legt een groot beslag op de algemene middelen omdat overschrijdingen vanwege de gelijkstellingsregeling in gelijke mate moeten toevloeien naar het bijzonder onderwijs. Dit alles maakt de gemeente sterk afhankelijk van de centrale overheid. Ten aanzien van de meer traditionele onderwijsvoorzieningen is het lokale beleid gedetermineerd door wettelijk voorgeschreven maatstaven. Voor wat betreft de 'nieuwe' activiteiten is men gebonden aan bij de subsidieverstrekking bepaalde centrale richtlijnen.

De rijksoverheid is echter voor het realiseren van het centrale beleid op haar beurt afhankelijk van de medewerking van de schoolbesturen en dus ook van de lokale overheid in de gedaante van schoolbestuur.

We kunnen concluderen dat de belangen van de bestuurslagen, die op het eerste gezicht lijken te convergeren (een flexibeler beleid) bij de bestuurslagen op verschillende wijze hun uitwerking vinden, namelijk: op centraal niveau in een behoefte aan meer sturingsmogelijkheden en op de lagere ni-

veau's in een behoefte aan meer beleidsruimte.

1.2. decentralisatiemogelijkheden op het terrein van het onderwijs

De decentralisatiemogelijkheden op het terrein van het onderwijs zijn beschouwd aan de hand van een advies van de Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, in opdracht van de Raad voor de territoriale decentralisatie. *)

Het feit dat het hier om een voorstel van decentralisatie gaat maakt inzicht in de precieze uitwerking (nog) minder goed mogelijk dan bij een wetsontwerp. De opstellers van het advies hebben voor het gehele terrein van het onderwijs een gedecentraliseerd bestuursmodel ontworpen. Dit bestuursmodel zou dan als kader kunnen dienen waarvan decentralisatiemodellen voor de diverse taakonderdelen van deze sector afgeleid kunnen worden.

Voorts moet worden vermeld dat van de kant van het Ministerie een - inmiddels gewijzigd - ontwerp van de Wet op het basisonderwijs bij de Tweede Kamer is ingediend. Met deze wet wil men vooral onderwijskundige ontwikkelingen bevorderen en anticiperen op veranderde omstandigheden beter mogelijk maken dan nu het geval is. Uit de uitwerking blijkt dat de bewindslieden, die het wetsontwerp indienden, decentralisatie van ondergeschikt belang vinden.

Bij onze analyse gaan we respectievelijk in op het 'nieuwe' takenpakket van het rijk, de sturingsinstrumenten en de te verwachten consequenties voor de rijksdienst.

1.2.1. het takenpakket op centraal niveau

In het gedecentraliseerde bestuursmodel regelt de formele wetgever de basis van de onderwijsvoorzieningen (waaronder de wijze van financiering), de gelijkstelling van de verschillende vormen van onderwijs, de aanwezigheid van basisvoorzieningen, de kwaliteitseisen, de rechtspositie en salariering van het personeel, de wijze van besluitvorming door andere organen binnen het wettelijk kader (waaronder de planprocedures en de bevoegdheden, verplichtingen en de hoofdlijnen van de besluitvormingsprocedure van lagere overheden), de hoofdlijnen van de participatie (van ouders, leerkrachten, leerlingen), de rechtsbescherming, en de delegatiemogelijkheden.

De minister is verantwoordelijk voor:

- a. het geven van aandacht aan algemene onderwijsvraagstukken en het stimuleren van onderzoek. Dit alles in goed samenspel met lagere overheden;
- b. het ontwikkelen en vernieuwen van het nationale onderwijsbeleid (o.m. geteeld op de samenhang met andere onderdelen van het rijksbeleid) alsmede de evaluatie van de resultaten van dit beleid op nationaal niveau en van het beleid van de lagere overheden;
- c. de kwaliteitsbewaking, waarbij het inspectie-apparaat vooral gegevens dient aan te dragen ten behoeve van de evaluatie van het beleid;
- d. het verstrekken van financiële middelen aan lagere overheden of particuliere schoolbesturen voor zover financiële aanspraken niet vaststaan op basis van normering.

* Nu: Raad voor het binnenlandsbestuur

De decentralisatiemogelijkheden worden bij de onderwijssector beperkt door het belang van uniformiteit en de centrale verantwoordelijkheid voor de gelijkstelling van alle vormen van onderwijs. Dit geeft een zwaar accent aan de noodzaak van centrale betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding ten aanzien waarvan de Minister uitdrukkelijk een constructieve, initiërende en innoverende taak is toebedeeld.

De uitvoering is zoveel mogelijk gedecentraliseerd naar het lokale en het provinciale niveau. Alleen als sprake is van externe effecten van taakbehartiging die boven-provinciaal zijn vervult het rijk uitvoerende taken. Bij de beleidsvoorbereiding op centraal niveau krijgt de provincie een belangrijke rol ten aanzien van het verlenen van medewerking aan en het adviseren over vernieuwingsbeleid van de centrale overheid en het verstrekken van informatie.

De provinciale betrokkenheid bij de uitvoering ligt - naast het eigen beleid - in de sfeer van het distribueren van door de centrale overheid beschikbare middelen ten behoeve van gemeentelijke taken.

1.2.2. analyse van de sturingsinstrumenten

In het decentralisatiemodel worden onderwijsvoorzieningen vooral bij wet geregeld. Ten aanzien van de sturingsmogelijkheden door regelgeving kan het volgende worden opgemerkt. Aan delegatie aan de Kroon valt op verschillende punten niet te ontkomen "ter nadere uitwerking of aanvulling van de opgenomen regels". Bekijken we de concrete uitwerking van het model voor een aantal taakgebieden dan zien we dat het hier vooral om technische zaken gaat (het aangeven van normen), behalve in het geval van innovatie en stimulering. Ten aanzien van dit laatste worden bijvoorbeeld bij a.m.v.b. "de globale beleidsdoelstellingen en de onder de wet te begrijpen bijzondere ontwikkelingen en situaties geformuleerd". De sturingsmogelijkheden die de a.m.v.b. biedt verschillen dus per taakonderdeel.

Procedurele waarborgen zoals behandeling in de Ministerraad en advisering door de Raad van State en de Onderwijsraad worden benadrukt. Voorts wordt ter beïnvloeding van de besluitvorming van lagere overheden gewezen op het goedkeuringsrecht en de aanwijzingsbevoegdheid. Er wordt hierbij een vage koppeling gemaakt met planningssystematieken (zie onder).

De rechtsbescherming (beleidstoetsing middels een bezwaarschriftprocedure en de rechtmatigheidstoetsing door de Afdeling rechtspraak) krijgt veel aandacht.

De systematiek van planning is in het decentralisatiemodel globaal uitgewerkt. Er wordt op gewezen dat het er vooral om gaat een informatiestroom (naar het rijk) te bewerkstelligen. Het risico van oneigenlijke sturing door goedkeuring wil men zo veel mogelijk vermijden.

Een rijksplan wordt niet voorgeschreven. Wel dient de Minister "een globaal kader voor het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid" te ontwikkelen dat dienstbaar is aan het voorbereiden van wetten en a.m.v.b.'s. De Minister overhandigt jaarlijks een verslag aan de Kamer over het gevoerde beleid. Op deze wijze kan het Parlement op de hoogte blijven van de activiteiten die het departement onderneemt.

Informatie omtrent gemeentelijke activiteiten op het terrein van het onderwijs (neergelegd in meerjarenplannen en programma's) bereikt het departement vooral via de provinciale bestuurslaag. De provincie bundelt deze informatie, al naar gelang het taakgebied, in een plan of rapport (het decentralisatiemodel noemt de provinciale verantwoordelijkheid voor de planning van de infrastructuur van het onderwijs). Een en ander in nauwe samenwerking met de gemeenten. De inbreng van de provincie wordt gemotiveerd vanuit de noodzaak

tot afweging van zaken die de gemeentelijke verantwoordelijkheid structureel te boven gaan, het belang van een beleidsmatige samenhang met terreinen waarvoor de provinciale overheid eveneens verantwoordelijkheid draagt of naar verwachting zal krijgen en vanuit de meer onafhankelijke positie ten aanzien van het bijzonder onderwijs. Overigens merkt men op dat bij een duidelijke regionale schaal de figuur van gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten in aanmerking kan komen.

De Minister toetst de provinciale plannen - die het karakter hebben van prioriteitstelling tussen gemeentelijke activiteiten - marginaal.

Dit model wijkt af van de bestaande planvormen.

Bij de bestaande onderwijswetgeving voor het voortgezet onderwijs (21) is sprake van een jaarlijks vast te stellen, voortschrijdend driejarenplan waarin de voorzieningen worden opgenomen die het komende jaar voor bekostiging door het Rijk in aanmerking komen. Dit plan heeft het doel te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied. Gemeentelijke aanvragen om opneming in het plan vormen de basisinformatie.

Een vergelijkbare constructie laat het wetsontwerp voor het basisonderwijs (22) zien ten aanzien van door gemeenteraden vast te stellen 'plannen van nieuwe scholen', waarvan de Minister, na goedkeuring door Gedeputeerde Staten, in kennis wordt gesteld. Dit plan houdt verband met de zorg van de overheid voor het voorzien in voldoende gelegenheid tot het volgen van openbaar onderwijs. Beide plannen houden verband met de bekostiging van de voorziening.

Bij de financiering heeft men getracht een flexibele aanwending van de middelen beter mogelijk te maken. Voorzover de financiële aanspraken niet vaststaan door normering dient de Minister financiële randvoorwaarden aan de lagere overheden te stellen. Het betreft hier vooral innoverende activiteiten waarbij normering volgens de opstellers van het model niet goed mogelijk en wenselijk is. Hiertoe is het provinciale plan uitgangspunt. Na definitieve vaststelling van het plan, eventueel onder nader te bepalen toezicht van het rijk, kan het rijk een maximum financieringsgrens bepalen.

Vervolgens distribueert het provinciaal bestuur deze middelen over de gemeentelijke activiteiten- en faciliteitenprogramma's ten behoeve van ontwikkelings en vernieuwingsactiviteiten op lokaal niveau.

Bij de vormgeving van deze relatie tussen planning en financiering oppert men de mogelijkheid van een rijksbijdrageregeling. Op het vraagpunt of de toe te kennen bedragen eveneens (zoveel mogelijk) genormeerd moeten worden gaat men niet in.

De Vereniging van nederlandse gemeenten heeft laten blijken voorstander te zijn van omzetting van de bestaande financieringssystematiek in een doeluitkering met taakstellende normen (23). Aan deze wens is in het wetsontwerp op het basisonderwijs voor een deel tegemoet gekomen met het door de Minister vast te stellen 'programma van eisen' voor de materiële voorzieningen ten behoeve van de instandhouding van scholen. Het programma wordt afgesteld op de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school. Aan deze eisen worden bedragen gekoppeld, die eventueel per gemeenteklasse kunnen verschillen.

De gemeenten kunnen de totaalbedragen die hieruit voortvloeien vrij besteden, mits voldaan wordt aan het programma van eisen en de andere bij wet bepaalde voorwaarden. Inzicht in het totale voorzieningenpakket blijft echter moeilijk omdat een deel van de uitkeringen van rijkswege de gemeenten via het Gemeentefonds bereiken.

De mogelijkheid van afspraken wordt in het decentralisatiemodel niet genoemd. Wat betreft het overleg met de andere bestuurslagen komt vooral de provincie in beeld. Dit overleg betreft de algemene beleidsvoorbereiding: "de pro-

vincie verleent medewerking aan en het adviseren over het vernieuwingsbeleid van de centrale overheid". Daarnaast kan het bepalen van een maximale financieringsgrens per provinciaal plan door de Minister een overlegsituatie scheppen.

1.2.3. consequenties voor de rijksdienst

Ten aanzien van het aantal onderwerpen waarover departmentale beslissingen moeten worden voorbereid valt een toename te verwachten.

Overwegingen:

- de toenemende differentiatie van de onderwijsvraag en veranderingen daarin maken nieuwe taken voor het departement noodzakelijk, met name ten aanzien van vernieuwing, stimulering en evaluatie. Dit maakt het beschikken over informatie over ontwikkelingen in en eisen uit de samenleving noodzakelijk. (Dit mede in het licht van de begrotingsonderhandelingen);
- afstemming op de andere voorzieningen van specifiek welzijn worden noodzakelijk;
- naast het bepalen van - bij voorkeur taakstellende - normvergoedingen dient de Minister ook per provinciaal plan financiële middelen beschikbaar te stellen.

Ten aanzien van de frequentie van de te nemen beslissingen durven wij geen uitspraak te doen.

Overwegingen:

- de noodzaak tot frequenter beslissen neemt toe gezien de gesignaleerde ontwikkelingen in de beleidssector. Bij een minder door de wettelijke normen gestructureerd beleid dat op de vernieuwingen gericht is kan de noodzaak tot globale sturing door de rijksoverheid toenemen;
- door het gieten van de besluitvorming in een planprocedure (met voorgeschreven beoordelingsprocedure waarbij beleidsvoorbereiding en uitvoering zoveel mogelijk in handen van lagere overheden zijn) kan de frequentie van de te nemen beslissingen afnemen.

Ten aanzien van de aard van de te nemen beslissingen treden een aantal ingrijpende veranderingen op.

Overwegingen:

- in plaats van receptief handelen op basis van normen worden van het departement in toenemende mate beleidsgerichte activiteiten, verwacht. Dit zowel ten aanzien van het rijksbeleid als ten aanzien van de globale beoordeling van plannen van lagere overheden;
- bij een in mindere mate door juridische normen gestructureerd beleid dat gericht is op vernieuwingen kan de noodzaak tot globale sturing door de centrale overheid toenemen. Tevens zal men meer aandacht aan begeleiding van lagere overheden moeten geven met specialistische rijkskennis of andersoortige informatie die alleen op centraal niveau is te vergaren;
- men zal een middenweg moeten vinden tussen enerzijds de behoefte aan uniformiteit op het terrein van het onderwijs (bijvoorbeeld: een bepaald diploma garandeert een bepaalde mate van kennis, die in het gehele land gelijk is) dat een accent legt op regeling bij wet en anderzijds de flexibiliteit, die het kunnen inspelen op veranderde situaties van het bestuursinstrumentarium eist. De Experimentenwet onderwijs 1970 is hiervan een voorbeeld;
- informatie over het onderwijsgebeuren op alle bestuursniveau's is van groot belang wil men in staat zijn om het beleid op de lagere niveau's te beoordelen, maximum financieringsgrenzen te stellen en aan de taakstellende normen reële bedragen te koppelen en de eigen rijkstaken te vervul-

len alsmede de positie bij de begrotingsonderhandelingen te versterken. Dit betekent onder meer een andere rol voor de inspecties.

De reikwijdte van de beslissingen neemt naar verwachting toe:

Overwegingen:

- de planbeoordeling werkt door tot op lokaal niveau terwijl het in de 'oude' situatie om - weliswaar routinematige - beslissingen per gemeentelijke (of particuliere) aanvraag ging;
- in de tijd gezien neemt de reikwijdte echter af. Een beslissing omtrent onderwijsvoorzieningen werkt door totdat de voorziening niet meer aan de normen voldoet of totdat men de normen verandert terwijl beslissingen ten aanzien van plannen periodiek zijn.

Over veranderingen ten aanzien van het aantal externe overleg situaties durven wij geen uitspraak te doen.

Overwegingen:

- het minder voorgestructureerd handelen van de rijksoverheid schept extra overlegmogelijkheden voor de lagere overheden, voor de belangenbehartigers en ten aanzien van het parlement;
- als welzijnssector valt voor de sector onderwijs een toenemende noodzaak tot interdepartementaal overleg te verwachten;
- zowel formeel als informeel overleg zal zich echter concentreren rond de plannen van de onderscheiden bestuurslagen;
- bij het decentralisatiemodel wordt echter voor een aantal activiteiten de provincie een bestuurslaag waarmee overleg voor maatschappelijke organisaties interessanter is dan met het departement;
- in een situatie waarbij bedragen gekoppeld worden aan taakstellende normen (zoals o.a. de Vereniging van Nederlandse gemeenten zich voorstelt) is het denkbaar dat een aantal overleg-situaties zich naar het gemeentelijk niveau verplaatst. Het rijk blijft echter, ook omdat uit overwegingen die met uniformiteit verband houden en veel bij de wet geregeld wordt (eventueel bij a.m.v.b. uit overwegingen van flexibiliteit), een voor belangenbehartigers belangrijke bestuurslaag.

Tenslotte wijzen wij erop dat bij het bovenstaande geen rekening is gehouden met het volgende: invoering van het gedecentraliseerde bestuursmodel zal veel vergen van de juridische capaciteit van het departement gezien het belang van regeling bij wet. Het invullen van de verantwoordelijkheid ten aanzien van het voeren van een constructief beleid is een proces, dat reeds in gang is gezet. Het ingroeien in planprocedures zal veel energie kosten.

1.3. typering van de sector 'specifiek welzijn'

De Kaderwet specifiek welzijn (wetsontwerp) heeft betrekking op het zogenaamde specifiek welzijn als tegenstelling van het algemeen welzijn dat een aspect van elk overheidshandelen is. In de knelpuntennota wordt het specifiek welzijn benoemd aan de hand van drie functies: zorg, educatie en recreatie (24).

Dit specifiek welzijn is te verdelen in voorzieningen van 'kaderwet-welzijn' waarop deze kaderwet geheel van toepassing is, voorzieningen van specifiek welzijn die elders wettelijk geregeld zijn en die òf voor wat betreft de planning onder deze wet vallen òf worden opgenomen in de inventarisatie van welzijnsvoorzieningen, die het programma bevat. Onder deze laatste categorie vallen ook de zogenaamde basisvoorzieningen, als hoofdelementen binnen de drie kernfuncties die landelijk uniform geregeld moeten zijn (25).

De regering heeft nog niet precies voor ogen welke voorzieningen onder het specifiek-welzijn vallen, zo blijkt uit de memorie van antwoord (26). Men meent dat een inventarisatie van de huidige activiteiten onvoldoende recht doet aan de toekomstige situatie. Wij typeren dus een sector (ook wel multisector genoemd) waarvan de inhoud nog niet precies bekend is. Globaal bestaat het specifiek welzijn uit sectoren die liggen binnen vooral de departementen van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk, volksgezondheid en milieuhygiëne, onderwijs en wetenschappen. Daarnaast resorteren ook bij de departementen binnenlandse zaken, justitie en sociale zaken activiteiten die we tot het specifiek welzijn mogen rekenen.

Het wetsontwerp Kaderwet specifiek welzijn is te beschouwen als een reactie op het ad hoc beleid dat jarenlang is gevoerd en vooral in de C.R.M.-sector ging knellen. Ook kwam van de kant van het parlement een verzoek om meer invloed van de volksvertegenwoordigers mogelijk te maken op het welzijnsbeleid (27).

Tot voor kort bestond een belangrijk deel van de departementale beleidsvoorbereiding in de welzijnssector uit het honoreren van veelsoortige initiatieven uit de samenleving. Dit resulteerde in een expansie van voorzieningen, die mogelijk gemaakt werd door de toenmalige economische groei. Door het stellen van voorwaarden bij de toekenning van subsidies aan gemeenten of particuliere instellingen kwam een 'beleid' tot stand. Een eenduidige wettelijke regeling ontbrak. De activiteiten waren gestructureerd door tal van regelingen en beschikkingen. De financiële middelen waren afkomstige van verschillende overheden (28).

De Kaderwet specifiek welzijn is een poging tot structurering van deze veelsoortige activiteiten. Met een planmatige aanpak is er reeds een begin gemaakt door de omzetting van subsidieregelingen in rijksbijdrageregelingen. Men wil hiermee planning bevorderen en de lagere overheden meer beleidsruimte verschaffen. Door de analogie met het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn kan men met de rijksbijdrageregelingen tevens enig zicht krijgen op de werking van deze wet.

De door ons voor decentralisatie van de sector van belang geachte kenmerken geven het volgende beeld:

a. uniformiteit versus differentiatie van het geboden voorzieningenpakket

Uit de reacties en toelichtingen op het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn blijkt het belang van differentiatie van het geboden voorzieningenpakket. Dit moet aansluiten bij de behoeften van degenen voor wie ze bedoeld zijn. Uniformiteit wordt van belang geacht voor wat betreft de minimum-kwaliteit en prijs van de voorziening en rechtszekerheid ten aanzien van het aanbod en het in de sector werkzame personeel, zo blijkt uit de memorie van antwoord.

Bij de basisvoorzieningen ligt het accent op uniformiteit, hoewel in de knelpuntennota een gedifferentieerde uitwerking niet uitgesloten wordt.

b. relatieve autonomie van de sector of taakgebied ten opzichte van andere sectoren en/of taakgebieden

Deze relatieve autonomie is zeer gering. Wel gaat men er in de Kaderwet specifiek welzijn vanuit dat er autonome welzijnsvoorzieningen te onderscheiden zijn al naar gelang de lokale, provinciale of nationale aard van de voorzieningen.

c. de noodzaak van harde informatie ten behoeve van acquisitie van het begrotingsvolume

Gezien het hoge percentage dat welzijn opslokt van de nationale middelen (29) zal harde informatie over welzijnsbehoeften in de toekomst erg belangrijk

zijn om dit aandeel in de overheidsfinanciën veilig te stellen.

Hierbij moeten we bedenken dat:

- de operationaliseerbaarheid van de welzijnsdoelen verschilt (vergelijk bijstandsverlening, kunstbeleid en vormingswerk) waardoor het beleid moeilijk evalueerbaar is (30);

- een eenmaal in het leven geroepen voorziening moeilijk is op te heffen.

De wijze van financiering speelt ook een rol bij de noodzaak te beschikken over harde informatie.

Bij verdeling via Provincie- en Gemeentefonds kan men informatie verkrijgen door extrapolatie van begrotingen uit vorige jaren. Bij financiering via subsidie- en bijdrageregelingen is de noodzaak tot informatie over welzijnsbehoeften belangrijker om de positie van de Minister bij de begrotingsonderhandelingen te verstevigen.

d. omvang van het financieringsvolume in het licht van het financiële beleid
Financiële sturing is bij het welzijn slechts in geringe mate van belang omdat constante bereikbaarheid van de voorziening doorgaans noodzakelijk wordt geacht. Een groot deel van de overheidsfinanciën wordt bij welzijn besteed aan uitkeringen en salarissen (31).

e. omvang van het financieringsvolume (rijksaandeel) gezien de totale financiering van het object

Het merendeel van de kosten van welzijnsvoorzieningen wordt gefinancierd met rijksmiddelen. Het gemeentelijk aandeel is doorgaans relatief gering.

f. (on)mogelijkheid en (on)wenselijkheid van versleuteling volgens objectieve criteria

In een aantal geraadpleegde stukken wordt versleuteling volgens objectieve criteria zowel mogelijk als wenselijk geacht. Het is een uitgangspunt van de financieringswijze waar men bij het wetsontwerp Kaderwet specifiek welzijn van uitgaat. Wel wordt het wenselijk geacht de toedelingsnormen van het provinciefonds en het gemeentefonds te herzien (32). Verfijningen worden noodzakelijk geacht op basis van sociaal-culturele criteria om zoveel mogelijk recht te doen aan specifieke (achterstands) situaties op de lagere bestuursniveau's (33).

Voorts wordt erop gewezen dat bij de overgangperiode naar een verdeling op basis van objectieve maatstaven onrechtvaardigheden kunnen ontstaan die door verevening niet opgelost zullen worden (34).

g. de mate waarin actiesnelheid van belang is voor het desbetreffende taakgebied

Dit verschilt per welzijnssector. Bij de traditionele welzijnsterreinen (gezondheidszorg, onderwijs, de oudere C.R.M.-wetgeving) werd aan snelheid van overheidsingrijpen een relatief gering belang gehecht. Actiesnelheid bij de 'modernere' welzijnsterreinen wordt echter steeds belangrijker, gezien de toenemende differentiatie in en snelle verandering van de vraag. Hetgeen is opgemerkt ten aanzien van ontwikkelingen in de onderwijssector geldt ook voor de andere welzijnssectoren.

Het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn spreekt voorts van zogenaamde 'spoedeisende voorzieningen' die tot het takenpakket van het rijk behoren.

h. de aard van het beleidsobject

Hoewel de burger het uiteindelijke object van het welzijnsbeleid is staan categorieën burgers centraal: het beleid richt zich op bejaarden, kunstenaars, jongeren etc. Deze fragmentering werkt door in de bestuurlijke organisatie van het departement. Samen met de toppen van de centrale welzijnsorganisaties heeft men een beleidscircuit opgebouwd dat tot bestuurlijke en politie-

ke verstarring leidt en een democratische belangenafweging belemmert (35). Voor de uitvoering is de overheid in veel gevallen afhankelijk van het zeer verdeelde particuliere initiatief.

Vele instellingen willen hun diensten verlenen aan specifieke categorieën burgers vanuit verschillende levensbeschouwelijke visies. Ook kan de wijze van benadering van de cliënten verschillen (36). De Kaderwet specifiek welzijn maakt overheid en instellingen van elkaar afhankelijk. Het particuliere initiatief heeft voorrang bij het ter hand nemen van de uitvoering en de overheid weegt belangen af en verdeelt de middelen (37).

i. de wijze waarop door het Rijk de relaties met het beleidsveld worden onderhouden en de plaats waar initiatieven tot het aangaan van deze relaties worden genomen

Eisen en verlangens vanuit het veld worden door maatschappelijke organisaties in eerste instantie op centraal niveau aangekaart. Hoewel de invloed van deze belangenbehartigers per welzijnssector verschilt, is deze in het algemeen groot te noemen (38).

Contacten lopen via gemeente- en provinciale besturen (eventueel Vereniging van nederlandse gemeenten), maatschappelijke belangenorganisaties, vertegenwoordiging in advies- en overlegkaders en het parlement. Daarnaast is ook hier sprake van informele relaties en contacten. De burger, het eigenlijke beleidsobject, is in dit relatie-netwerk wat op de achtergrond geraakt. Als een van de oorzaken daarvan wordt wel genoemd de toenemende professionalisering van de beroepskrachten (39). Initiatieven tot het aangaan van deze relaties worden zowel van de kant van de overheid als van de maatschappelijke organisaties genomen.

j. de informatieve waarde van het overheidshandelen op de lagere bestuursniveau's voor het beleid van de rijksoverheid

Deze was in het verleden doorgaans niet zo relevant omdat men veelal rechtstreeks, met de instellingen contact had en het handelen van lagere overheden goed kon beïnvloeden via de financiering. Naarmate het probleem van beheersing van financiën urgenter wordt en de (koppel)subsidies worden vervangen door rijksbijdrageregelingen neemt het belang van informatie van de lagere overheden toe.

De Kaderwet specifiek welzijn benadrukt de informatieverstrekking tussen de verschillende welzijnssectoren onderling, op rijksniveau de verschillende departementen.

k. de reikwijdte van de effecten van de taakuitoefening door lagere overheden

Dit verschilt per welzijnssector hoewel de provinciale grenzen niet snel overschreden worden. In een aantal gevallen is de gemeentelijke schaal niet toereikend. (zie onderwijs) In de Kaderwet specifiek welzijn wordt een onderscheid gemaakt tussen welzijnsactiviteiten met nationale, provinciale en alleen lokale effecten. In de praktijk is deze scheiding waarschijnlijk minder duidelijk aan te brengen.

l. convergentie en divergentie van belangen van de verschillende bestuurslagen

Wat betreft de doelstellingen die men bij het welzijnsbeleid nastreeft (zoveel mogelijk tegemoet komen aan behoeften en wensen van de burgers, waarbij de noodzaak van een geschakeerd en samenhangend voorzieningenpatroon van belang is) lopen de belangen van de bestuurslagen parallel (40). De feitelijke uitwerking verschilt echter. De departementen hebben vooral belang bij beheersing van toekomstige ontwikkelingen en zijn derhalve geïnteresseerd in procedures en instrumenten die het handelen van de beschik-

ker beïnvloeden. De lokale en provinciale beleidsvoerders richten zich op de verdeling van de beschikbare middelen over de behoeften c.q. de verzoekers om financiering (41). In de oude en deels nog de huidige situatie vervult de rijksoverheid een belangrijke rol bij deze verdeling ten aanzien van provinciale en lokale behoeften. In de 'nieuwe' situatie geschiedt de verdeling door de bestuurslaag die de desbetreffende voorziening in stand houdt.

Onvoldoende inzicht in de feitelijke uitwerking van de Kaderwet specifiek welzijn maakt het onmogelijk de effecten van deze verschillende belangen te voorspellen.

Een doorkruisende factor zijn de specifieke sector-belangen. De rijksbelangen op het terrein van het welzijn zijn verdeeld over meerdere departementen. Het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn is te beschouwen als een poging de zich steeds duidelijker manifesterende 'verkokering' een halt toe te roepen (42). Een ander antwoord was de instelling van de Welzijnsraad als onderraad van de Ministerraad. De Minister van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk is coördinerend bewindsman. De neiging van een organisatie het eigen belang voorop te stellen blijkt echter ook hier moeilijk te doorbreken. Behalve het Ministerie van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk besteden de andere welzijnsdepartementen bij hun begrotingen en wetsontwerpen slechts zijdelings aandacht aan de Kaderwet specifiek welzijn. Ten behoeve van afstemming op het wetsontwerp Voorzieningen gezondheidszorg zijn er in het tweede ontwerp Kaderwet specifiek welzijn wijzigingen aangebracht. Aanpassing aan en inpassing in deze wet wordt op de lange baan geschoven (43).

1.4. decentralisatiemogelijkheden op het terrein van het specifiek welzijn

Om een indruk te krijgen van de decentralisatiemogelijkheden en de uitwerking daarvan op het terrein van het welzijn hebben we de Kaderwet specifiek welzijn aan een analyse onderworpen. Achtereenvolgens gaan we in op: het takenpakket van het rijk, de sturingsinstrumenten en de te verwachten consequenties voor de rijksdienst.

1.4.1. het takenpakket voor het rijk

Bij het wetsontwerp denkt men ten aanzien van de volgende taken de verantwoordelijkheden op het centrale niveau te leggen:

- a. het bij Invoeringswet aanwijzen van voorzieningen en terreinen van kaderwet-welzijn, benevens voorzieningen en terreinen van specifiek welzijn die onder de werking van de Kaderwet vallen (in verband met voorschriften omtrent de beleidsvoorbereiding en opname in het informatief gedeelte van de programma's).
Bij aanwijzing wordt tevens bepaald of en in hoeverre voorzieningen onder gemeentelijke, provinciale of rijksbemoediening vallen (44);
- b. de verantwoordelijkheid voor het tot stand komen en de kwaliteit van voorzieningen waarvan de schaal uitstijgt boven die van gemeente en provincie of die om andere redenen, zoals bijvoorbeeld verregaande specialisatie, slechts landelijk kunnen worden gerealiseerd (45);
- c. de verantwoordelijkheid voor de basisvoorzieningen;
- d. de verantwoordelijkheid voor situaties waarin met spoed moet worden gereageerd, alsmede het innovatiebeleid (46);
- e. de verantwoordelijkheid om corrigerend in te grijpen als op provinciaal of lokaal niveau "zodanig tekort wordt geschoten dat mensen of groepen om wie het bij het welzijnsbeleid gaat, in de knel komen" (47).

Deze verantwoordelijkheid kan ook de voorzieningen betreffen die gericht zijn op de categorieën burgers die bijzondere aandacht van de overheid behoeven, maar waarvan echter in de praktijk niet vast staat dat elke lagere overheid haar voldoende prioriteit geeft (48);

- f. de verantwoordelijkheid voor een zekere uniformiteit omtrent beleidsvoorbereiding, kwaliteit van de voorzieningen en de uitvoering, prijs- en tariefstelling en rechtszekerheid.

Ten opzichte van de vroegere en deels huidige situatie betekent de Kaderwet het wettelijk regelen van activiteiten die thans niet of versnipperd zijn geregeld.

Bij de taakafbakening tussen de bestuurslagen heeft men de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en de uitvoering zoveel mogelijk bij dezelfde bestuurslaag gelegd. Het is echter goed denkbaar dat het rijk voor de uitvoering van (een aantal van) haar taken medewerking van lagere overheden behoeft aangezien het beschikbaar stellen van voorzieningen veelal op lokaal niveau zal geschieden. De mate waarin het rijk in deze afhankelijk is van de medewerking van gemeenten is onduidelijk.

De Kaderwet zal het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in positieve zin beïnvloeden. In de eerste plaats wordt de politieke controle beter mogelijk (bij pseudo-wetgeving onttrekt het tot stand komen van beleid zich voor een groot deel aan de politieke controle). In de tweede plaats moet bij invulling van de Kaderwet specifiek welzijn een duidelijke afbakening ontstaan tussen de welzijnsverantwoordelijkheden op de onderscheiden bestuurslagen.

1.4.2. analyse van de mogelijke sturingsinstrumenten

De bestuursmiddelen in het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn laten een nauwe verwevenheid tussen regelgeving, planning en financiering zien. Bekijken we de regelgeving zelfstandig dan valt ons allereerst het grote aantal a.m.v.b.'s op. Dit maakt de Kaderwet een lege wet en onze conclusies omtrent centrale sturing enigermate speculatief omdat we de inhoud van de a.m.v.b.'s niet kennen. In de memorie van toelichting belooft men deze sturelementen met terughoudendheid te hanteren en hebben veel a.m.v.b.'s vooral een technisch-ondersteunende betekenis. Bovendien zijn ze omgeven met inhoudelijke en procedurele waarborgen.

We zien een accent op inhoudelijke waarborgen, die echter ruime interpretatiemogelijkheden bieden: "het belang van het kaderwet-welzijn" of "de samenhang met andere voorzieningen". De a.m.v.b.'s kunnen het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in negatieve zin beïnvloeden. Slechts enkele kennen een bijzondere procedure. Ook zien wij een relatief groot aantal stuurmiddelen van de rijksoverheid (aanwijzings- en goedkeuringsbevoegdheden, weliswaar met clausulering ten gunste van lagere overheden) tegenover een relatief gering aantal temperingsmogelijkheden.

Bij de plannings- en programmeringssystematiek ligt een zwaar accent op de democratische wijze van beleidsvoorbereiding. Door een betere belangenafweging wil men waarborgen dat de meest noodzakelijke voorzieningen daadwerkelijk het eerst getroffen worden. Uitgangspunten hierbij zijn harmonisatie ter bevordering van de samenhang en decentralisatie om tot een zinvolle harmonisatie te komen. Om een goede belangenafweging mogelijk te maken achten men een stelselmatige openbare registratie van de daarvoor in aanmerking komende voorzieningen van groot belang.

De Kaderwet specifiek welzijn verplicht alle bestuurslagen tot het vaststellen van vierjarenplannen, waarin worden aangegeven: de grote lijnen van

beleid, de behoefte aan voorzieningen, de wijze waarop men in deze behoefte denkt te voorzien en voorzover mogelijk het beslag dat dit legt op de personele, materiële en financiële middelen. Er wordt rekening gehouden met de voornemens van hogere overheden. Deze plannen behoeven goedkeuring van het naast-hogere bestuursniveau (de toetsingscriteria zijn in de wet aangegeven) en de rechtsgevolgen betreffen uitsluitend de overheid. Het jaarprogramma behoort zijn basis te vinden in het plan. In het jaarprogramma worden voorzieningen van kaderwet-welzijn opgenomen waarvan de kosten door de desbetreffende bestuurslaag worden vergoed of waarvan men de uitvoering zelf ter hand neemt. Ter bevordering van de samenhang worden in de programma's relevante, op andere lagen getroffen voorzieningen opgenomen alsmede een inventarisatie van andere voorzieningen van specifiek welzijn. Het programma heeft rechtsgevolgen voor met name genoemde instellingen.

Op centraal niveau dient men ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheden plannen en programma's vast te stellen, provinciale plannen goed te keuren, kennis te nemen van verordeningen van lagere overheden en eventueel overleg te plegen en aanwijzingen te geven.

Door de plicht tot mededeling van het rijksplan en -programma aan het parlement wordt dit laatste orgaan beter dan nu het geval is in staat gesteld zich een oordeel te vormen over de wijze waarop de betrokken Ministers hun verantwoordelijkheid gestalte geven.

Structurering van de informatiestromen is in deze planningssystematiek interessant voorzover de gegevens op een bestuursniveau repercussies hebben voor de planning op andere bestuurslagen. Dit in het bijzonder ten behoeve van de samenhang van de voorzieningen tussen de bestuurslagen.

Bij de financiering treffen we drie financieringsvormen aan, te weten via het Gemeentefonds en het Provinciefonds, via rijksbijdrageregelingen en rijkssubsidies.

De financiering via het Provincie- en Gemeentefonds duidt op een eindtoestand. De Kaderwet specifiek welzijn is dan in werking. Adequate maatstaven voor versleuteling, eventueel door verfijningen, moeten echter nog gezocht en gevonden worden. Of degene die betaalt ook werkelijk het beleid bepaalt is nu niet te zeggen. In de memorie van antwoord geeft men aan dat uitzonderingen denkbaar zijn (taakverwaarlozing). De rijksbijdrageregelingen zijn te beschouwen als voorlopers van de wettelijke vormgeving middels de Kaderwet specifiek welzijn. Aan de - recente - rijksbijdrageregelingen wordt een met deze wet vergelijkbare systematiek van planning verbonden zodat de terreinen zonder veel moeite onder de werking van de Kaderwet gebracht kunnen worden. Het toezicht op de planning ligt bij de centrale overheid. Om de beleidsruimte van de lagere overheden zo groot mogelijk te maken worden meerdere, samenhangende activiteiten gericht op het realiseren van bepaalde doelen, samengevoegd in zo'n rijksbijdrageregeling.

De centrale overheid heeft het voornemen om voor deze rijksbijdrageregelingen een 'verdelingsplan' te maken in overleg met de Vereniging van Nederlandse gemeenten, het Interprovinciaal overleg, landelijke maatschappelijke organisaties e.a. (49). Dit omdat lagere overheden op eigen initiatief een beroep doen op zo'n regeling en de begrotingspost niet onuitputtelijk is. In de praktijk is gebleken dat de verdeling neerkomt op een prioriteitstelling door de Minister (50). Ook op centraal niveau moet men ervaring opdoen met deze financieringsvorm.

Ten aanzien van afspraken kan het volgende opgemerkt worden. Hoewel men in het wetsontwerp Kaderwet specifiek welzijn aangeeft dat men de geformaliseerde discussie tussen de bestuurslagen bij de tot standkoming van programma's beschouwt als element van complementair bestuur geeft deze wet beperkte geformaliseerde mogelijkheden tot vertikaal overleg waarbij de cen-

trale overheid betrokken is: men is alleen verplicht in overleg te treden als men tot de aanwijzing van voorzieningen overgaat die in provinciale- of gemeentelijke programma's opgenomen dienen te worden ter bevordering van de samenhang. Voorts worden de lagere bestuursorganen in een aantal situaties verplicht gehoord. De mogelijkheid tot overleg ten behoeve van extra financiële middelen wordt vrijwel uitgesloten. Alleen als de financiële consequenties van ingrijpen van hoger gezag zodanig zijn dat zij niet "redelijk-erwijs" door de lagere overheden kunnen worden opgevangen wordt verstrekking van extra middelen overwogen, waardoor een overlegsituatie ontstaat. Tenslotte is het denkbaar dat de in het wetsontwerp zo zorgvuldig gescheiden taken van rijk, provincies en gemeenten elkaar in de praktijk 'toeval-lijk' raken en het van de vrije wil der overheden afhankelijk is of en op welke wijze zij samenwerken (51). Welke overheid in dit geval welke financiële lasten draagt zal in onderling overleg geregeld moeten worden.

1.4.3. consequenties voor de rijksdienst

Ten aanzien van het aantal onderwerpen waarover departementale beslissingen moeten worden voorbereid valt een afname te verwachten.

Overwegingen:

- het aantal activiteiten op centraal niveau neemt af. De verdeling van de financiële middelen over de behoeften wordt voor een groot deel overgenomen door lagere bestuursorganen;
- de te behartigen rijksbelangen worden eenduidiger, waarbij we wel moeten bedenken dat sturing van lagere overheden moeilijker wordt gezien het wegvallen van het financieringsinstrument. Sturing wordt echter meer onderdeel van een proces dan een ad hoc kwestie.

Ten aanzien van de frequentie van de te nemen beslissingen valt eveneens een afname te verwachten.

Overwegingen:

- onderhandelingen met vele lagere overheden en instellingen over financiën en te stellen voorwaarden worden vervangen door drie-jaarlijkse beoordeling en kennisname van respectievelijk provinciale en gemeentelijke plannen en jaarlijkse kennisname van de programma's van provinciale overheden c.q. door de beoordeling van samenhangende activiteiten die onder rijksbijdrageregelingen vallen
- sturing is onderdeel van het planningsproces.

Ten aanzien van de aard van de te nemen beslissingen treden een aantal ingrijpende veranderingen op.

Overwegingen:

- van de centrale overheid worden 'beleidsgerichte' activiteiten verwacht: het maken van een plan, het beoordelen van samenhangende activiteiten, innoveren. Tevens dient men de lagere organen te ondersteunen met deskundigheid, dus 'specialistische' kennis;
- dit geldt ook ten aanzien van de beoordeling van plannen en programma's van lagere overheden: in plaats van één activiteit wordt men geconfronteerd met het beoordelen van een min of meer geïntegreerd welzijnsbeleid of met een aantal samenhangende activiteiten;
- voor een goed inzicht in de sector - ten behoeve van het 'eigen' rijksbeleid en van het beoordelen van het beleid van lagere overheden - moet men over degelijke informatie beschikken. Door het verminderen van de directe contacten met het veld in de werksituatie kost dit meer inspanning. Dit geldt ook voor het opdoen van specialistische kennis.

De reikwijdte van de te nemen beslissingen kan ten aanzien van de eigen rijkstaken doorwerken tot het lokaal niveau. Dit omdat men in het programma voorzieningen op kan nemen die de andere bestuurslagen in hun plannen overnemen.

Het aantal overleg situaties waarin de Minister e.q. de ambtelijke top zich bevinden neemt naar verwachting af. (de interdepartementale overleg situaties zijn hierbij niet in beschouwing genomen).

Overwegingen:

- het wetsontwerp biedt weinig formele mogelijkheden tot afspraken in tegenstelling tot de huidige situatie waarin (financierings)afspraken het beleid veelal vormgeven;
- zowel formeel als informeel overleg zal zich concentreren rond de plannen van de bestuurslagen;
- de territoriale taakafbakening maakt overleg met de rijksoverheid voor de centraal georganiseerde belangenbehartigers ten aanzien van een aantal activiteiten minder interessant, of, zoals uit recent onderzoek blijkt "algemeener van karakter" (52);
- hetzelfde geldt voor overlegsituaties met het parlement naar aanleiding van kamervragen.

N.B. Bij deze analyse is geen rekening gehouden met de activiteiten op centraal niveau in de overgangssituatie ten behoeve van het ontwerpen van a.m.v.b.'s, het beoordelen van de noodzakelijke provinciale en gemeentelijke welzijnsverordeningen en het ingroeien in het planningsproces, inclusief de bundeling van welzijnsactiviteiten tot 'kaderwet-welzijn'. Dit laatste zou best eens blijvend werk kunnen geven.

1.5. typering van de sector 'volkshuisvesting' (53)

Het overheidsbeleid op het terrein van de volkshuisvesting wordt in belangrijke mate juridisch gestructureerd door de Woningwet en door tal van subsidieregelingen gebaseerd op de Woningwet. De sektor volkshuisvesting neemt in dit opzicht een tussenpositie in ten opzichte van de beleidssectoren onderwijs en specifiek welzijn.

Het volkshuisvestingsgebeuren bestaat uit vele met elkaar verband houdende deelterreinen: woningbouwprogrammering, bouwplanontwikkeling, financiering, huurbepaling, kwaliteitsbepaling, het feitelijke bouwen, beheer van de woningvoorraad en de woonruimteverdeling.

Activiteiten in het kader van nieuwbouw en vernieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden maken dit beeld nog gecompliceerder.

De deelterreinen vormen tezamen het bouwproces, waarbij zowel overheid als particulieren betrokken zijn. De invloed van de (rijks)overheid verschilt per deelterrein.

De discussie over decentralisatie in de sector volkshuisvesting is momenteel erg actueel. Het Ministerie van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening houdt zich momenteel bezig met de mogelijkheden van decentralisatie binnen de sector (54) en onlangs heeft de Raad voor de territoriale decentralisatie een advies uitgebracht over decentralisatiemogelijkheden op het terrein van de volkshuisvesting (55). Beide adviezen worden bij onze analyse betrokken.

De departementale activiteiten liggen vooral op het terrein van de woningbouwprogrammering, het huur- en subsidiebeleid en de kosten- en kwaliteitsbewaking. De Woningwet verplicht de Minister om de Tweede Kamer jaarlijks een overzicht van de 'staat van de volkshuisvesting' te overhandigen. De

woningbouwprogrammering mondt uit in jaarlijkse principetoezeggingen van de Minister aan gemeenten omtrent te bouwen woningen, gedifferentieerd naar financieringssector (de vrije sector, premie huur-, premie koop- en woningwetwoningen). Deze toezeggingen geschieden mede op basis van adviezen van de Adviescommissies verdeling rijkssteun woningbouw in de provincies en de begrotingsgelden waarover de Minister denkt te kunnen beschikken in de komende jaren. Deze nationale woningbouwprogramma's worden om velerlei redenen meestal niet gehaald.

De Minister heeft een directe taak bij de financiering van de woningbouw bij de toekenning van rijkssteun (subsidies, leningen en garanties). Hiertoe heeft het departement tal van financiële regels ontworpen. De daadwerkelijke toekenning geschiedt op basis van bouwplannen waarmee gemeenten en/of particuliere opdrachtgevers met de centrale overheid (in eerste instantie de gedeconcentreerde rijksdienst) in onderhandeling treden. Bij de toekenning kunnen aan gemeenten en particuliere opdrachtgevers voorwaarden worden gesteld omtrent de realisering van de te bouwen woningen, hetgeen de centralisatie in de volkshuisvesting heeft bevorderd. Ook de nauwe samenwerking tussen volkshuisvesting en ruimtelijke ordening heeft de rijksinvloed op het gemeentelijk beleid versterkt. Wij beperken ons in deze analyse tot de woningbouwprogrammering en de uitvoering (d.w.z. de bouwplanontwikkeling tot en met de gunningsbeschikking).

De door ons voor decentralisatie van belang geachte kenmerken laten zich voor de sector volkshuisvesting als volgt invullen:

a. uniformiteit versus differentiatie van het geboden voorzieningenpakket

Bij de volkshuisvesting is differentiatie van groot belang en neemt ten aanzien van de vraag naar woningen toe (naast eengezinswoningen ook woningen voor één- en tweepersoonshuishoudens; verscheidenheid in type, lokatie en prijs).

Uniformiteit wordt noodzakelijk geacht ten aanzien van een minimumkwaliteit en de kwaliteit-prijsverhouding van vooral woningen in de huursector. Dit mede omdat het huurbeleid gekoppeld is aan het inkomensbeleid.

b. relatieve autonomie van de sector of het taakgebied ten opzichte van sectoren en/of taakgebieden

De autonomie van de sector volkshuisvesting is beperkt. Andere beleidsterreinen die van belang zijn zijn het ruimtelijk beleid (en daarmee het verkeers- en vervoersbeleid, het arbeidsmarktbeleid en het welzijnsbeleid) het grondbeleid en het inkomensbeleid.

c. de noodzaak van harde informatie ten behoeve van de acquisitie van het begrotingsvolume

Het kunnen beschikken over harde informatie is bij volkshuisvesting van groot belang. Hierbij speelt de goede operationaliseerbaarheid van de volkshuisvestingsdoelstellingen een rol: aantallen woningen per gebruikerscategorie (gezinssamenstelling, inkomen), evenals normering van huren, kosten en kwaliteit. Het niet halen van het jaarlijks bouwprogramma is hiermee goed zichtbaar en kan consequenties hebben voor volgende jaren.

Om zijn onderhandelingspositie te versterken is het van belang dat de Minister over harde gegevens over de woningbehoefte en over de mogelijkheden omtrent realiseerbaarheid van de woningbouw op gemeentelijk niveau kan beschikken.

d. de omvang van het financieringsvolume in het licht van het financiële beleid

Door schuiven met het moment van afgifte van de beschikkingen kan het Minis-

terie van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening c.q. van financiën schuiven met de afstorting van financieringsmiddelen. Aangezien het hier om aanzienlijke bedragen gaat zou dit van invloed kunnen zijn op de bij eventuele decentralisatie te kiezen financieringsystematiek.

e. de omvang van het financieringsvolume (rijksaandeel) gezien de totale financiering van het object

De financiering ten behoeve van de sociale woningbouw komt vrijwel geheel voor rekening van de rijksoverheid.

f. de (on)mogelijkheid en (on)wenselijkheid van versleuteling volgens objectieve criteria

In principe wordt versleuteling via objectieve criteria goed mogelijk en wenselijk geacht, hoewel twijfels bestaan ten aanzien van de versleutelbaarheid van de grondkostensubsidies en de wenselijkheid van versleuteling van de individuele huursubsidie. In de praktijk blijken vooral onvoorziene omstandigheden de aanleiding te zijn van financiële knelpunten: fluctuaties op de kapitaalmarkt, prijsverhogingen op de bouwmarkt, veranderingen op de arbeidsmarkt, veranderend consumentengedrag op de woningmarkt, faillissementen, knelpunten in de sfeer van de ruimtelijke ordening en de goedkeuring van bouwplannen waardoor veel tijd en dus geld verloren gaat. Om deze onvoorziene omstandigheden op te vangen lijkt flexibiliteit in het financieringssysteem noodzakelijk.

g. de mate waarin actiesnelheid van belang is voor het desbetreffende taakgebied

Zowel het 'marktgebeuren' waardoor de volkshuisvesting gekarakteriseerd wordt (56) als de knellende woningbehoefte maken actiesnelheid van groot belang.

h. de aard van het beleidsobject

Het beleidsobject betreft hier de individuele burger, categoriseerbaar naar gezinssamenstelling, inkomen en woonwensen (huren of kopen bijvoorbeeld). Daarnaast richt het beleid zich op de overheid zelf, met name de provinciale en lokale overheden (onderlinge plaats-, termijn- en financieringsafspraken) en maatschappelijke organisaties in de rol van opdrachtgever (vooral de woningbouwcorporaties die als toegelaten instellingen het 'voorrangsrecht' genieten).

i. de wijze waarop door het Rijk de relaties met het beleidsveld worden onderhouden en de plaats waar initiatieven tot het aangaan van deze relaties worden genomen

Ook hier worden de relaties met het veld onderhouden door middel van contacten met de belangenorganisaties (de centrale koepels van de woningbouwcorporaties, investeerders en de bouwwereld). Deze relaties hebben de vorm van vertegenwoordiging in advies- en overlegkaders, geïnstitutionaliseerd overleg met de leiding van het departement of zijn meer informeel en/of ad hoc van karakter. Voorts oefenen het parlement en de lagere overheden - met name ook de vier grote gemeenten - voortdurend pressie uit. De huurders en bewonersorganisaties hebben op nationaal niveau een minder pregnante, doch niet verwaarloosbare rol. Zij laten vooral op gemeentelijk niveau van zich horen.

Op het terrein van de volkshuisvesting valt een grote verwevenheid waar te nemen tussen overheid en maatschappelijke omgeving. De wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren, die in het bouwproces betrokken zijn is groot. Dit kan ondermeer worden verklaard uit het feit dat geen enkele actor over voldoende bronnen beschikt om zelfstandig een woningbouwbeleid te kunnen voeren (57). Toch is de Minister verantwoordelijk voor het woningbouwbeleid.

Initiatieven worden zowel van de kant van de overheid als door de belangenorganisaties genomen.

j. de informatieve waarde van het overheidshandelen op de lagere bestuursniveau's voor het beleid van de rijksoverheid

Deze is van groot belang gezien punt c en g.

k. de reikwijdte van de effecten van de taakuitoefening door de lagere overheden

De effecten overschrijden de lokale en soms zelfs de provinciale grenzen, met name ten aanzien van het aantal en soort woningen dat men wil gaan bouwen en de woningbouw die feitelijk gerealiseerd wordt.

l. convergentie en divergentie van belangen van de verschillende overheden

We hebben er in het voorgaande op gewezen dat het rijksbelang vooral betreft: het zich verschaffen van harde, door de lagere overheden gelegitimeerde gegevens om op basis daarvan een zo groot mogelijk deel van de rijksbegroting te kunnen claimen. Het belang van zekerheid dat het nationale woningbouwprogramma ook inderdaad wordt gerealiseerd houdt enerzijds verband met de politieke verantwoordelijkheid van de Minister ten opzichte van het parlement en anderzijds met de geloofwaardigheid welke van belang is voor zijn onderhandelingspositie.

Ten aanzien van wijze van realisering van het woningbouwprogramma liggen de rijksbelangen op het terrein van de kwaliteitsbewaking (het garanderen van een minimumkwaliteit) en een goede afstemming tussen de geaccepteerde kwaliteit en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Voor het realiseren van woningbouw is de centrale overheid sterk afhankelijk van initiatieven op lokaal niveau. De wijze van realisering kan zij echter goed beheersen. De provinciale overheid ziet de sector volkshuisvesting minder eigenstandig. Zij vat haar taak op als integrerende: het optimaliseren van de verschillende sectorbelangen in een integraal sociaal-ruimtelijk, sociaal-economisch en sociaal-cultureel kader. De sector is daarbij zowel bron van zelfstandige zorg als sturingsmiddel.

De lokale overheid tenslotte voelt de druk van de belanghebbenden direct ten aanzien van de behoefte aan woningen met een gewenste kwaliteit en prijs. Het ontbreekt echter aan middelen - financiën, deskundigheid, bevoegdheden - om zelfstandig in deze behoefte te voorzien. Men streeft er in het algemeen naar een zo groot mogelijk aandeel in het rijkswoningbouwprogramma te verwerven. Voor de realisering zijn gemeenten echter veelal afhankelijk van initiatieven van opdrachtgevers.

1.6. decentralisatiemogelijkheden op het terrein van de volkshuisvesting

Om een indruk te krijgen van de decentralisatiemogelijkheden en de uitwerking daarvan op het terrein van de volkshuisvesting zijn drie recente voorstellen op dit terrein, die decentralisatie beogen of daar in elk geval een zwaar accent aan willen geven, aan een analyse onderworpen. Dit zijn de notitie van de Centrale directie voor de volkshuisvesting van het Ministerie van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening omtrent de decentralisatie van de volkshuisvesting, het advies omtrent decentralisatie van rijkstaken van de sector volkshuisvesting van het Instituut voor bestuurswetenschappen als eindresultaat van een onderzoek op dit terrein, verricht in opdracht van de toenmalige Raad voor de territoriale decentralisatie en het advies dat de Raad voor de territoriale decentralisatie uiteindelijk aan de Minister uitbracht (58). Korthedshalve wordt het eerstgenoemde voorstel aangeduid met V.R.O. en de beide laatstgenoemde voorstellen met respectievelijk R.T.D.-1

en R.T.D.-2.

Wederom analyseren we:

het takenpakket voor het rijk, de sturingsinstrumenten, en de consequenties voor de rijksdienst. Aangezien het hier om drie toekomstige gedecentraliseerde situaties gaat richten we ons om niet in details te verzanden vooral op de overeenkomsten in de drie voorstellen en de consequenties daarvan voor de rijksdienst. Indien de verschillen hiervoor van belang zijn worden deze ook genoemd.

1.6.1. het takenpakket van het rijk (woningbouwprogrammering en uitvoering)

In een meer gedecentraliseerde situatie blijft het centraal niveau, zo blijkt uit de adviezen, in elk geval verantwoordelijk voor:

- a. het bevorderen van een doelmatige voorziening in de nationale woningbehoefte. De jaarlijkse begrotingsonderhandelingen zijn hierbij van groot belang. Dit om zoveel mogelijk geld beschikbaar te doen zijn om in de nationale woningbehoefte te voorzien;
- b. het verdelen van deze middelen over erkende woningbehoefte in het land en de zorg voor een besteding die 'sober en doelmatig' is. Daarnaast noemt V.R.O.: het uitvoeren van een huur- en subsidiebeleid, gekoppeld aan het inkomensbeleid;
- c. een minimumkwaliteit van de woningbouw.

In aanvulling hierop en ter uitvoering hiervan heeft de Minister in beide R.T.D.-voorstellen een kader- en voorwaardenscheppende taak voor wat betreft de planning, de programmering en uitvoering, waarbij de zorg voor een adequate informatieverstrekking omtrent kosten en kwaliteit van groot belang is. Het V.R.O.-voorstel wijst verder nog op de relatie met de centrale verantwoordelijkheid voor het economisch beleid, het ruimtelijk beleid en het bouwbeleid.

Het verschil met de huidige situatie zit in het feit dat men de uitvoering, d.w.z. de concrete bouwplanontwikkeling, in gemeentelijke handen wil leggen. Verschillen tussen de voorstellen zitten in de mate en wijze van betrokkenheid van het rijk, provincie en gemeente bij de beleidsvoorbereiding. Dit blijkt uit de concrete uitwerking ten aanzien van de bestuursmiddelen.

De verantwoordelijkheid van de Minister voor de 'Staat van de Volkshuisvesting' krijgt een zwaar accent in alle decentralisatievoorstellen. Een goede onderbouwing daarvan met harde informatie over de woningbehoefte en de mogelijkheden om daarin te voorzien wordt benadrukt. Door deze onderbouwing, waarbij de verdeling van financiële middelen of woningcontingenten over de plannen en programma's inzichtelijk gemaakt is kan de Minister kamervragen omtrent bijvoorbeeld "meer goedkope woningen" of "meer woningen in de premie-sector" concreter beantwoorden.

Teneinde de lokale overheid in staat te stellen de bouwplanontwikkeling zelfstandig tot een goed einde te brengen, - waartoe deze bestuurslaag over adequate informatie omtrent constructies, materialen, prijzen e.d. zal moeten beschikken - is in de voorstellen R.T.D 1 en 2 tevens een informatieverstrekking taak aan het rijk toegedacht, tot uitdrukking komend in een voorstel tot oprichting van een 'databank volkshuisvesting'.

1.6.2. analyse van de mogelijke sturingsinstrumenten

Ten aanzien van regelgeving moet een onderscheid aangebracht worden tussen het V.R.O.-voorstel en de R.T.D.-voorstellen.

Het V.R.O.-voorstel is globaal en geeft wat betreft de mogelijke vormen van

regelgeving een aantal alternatieven. In elk geval geeft de Minister ten behoeve van de regionale en lokale planning indicaties ten aanzien van het aantal woningen dat zal worden gebouwd, de financiële middelen waarop kan worden gerekend e.d.

Voorts is de Minister betrokken bij het regionale planningskader: vaststellen of goedkeuren van plannen en programma's (eventueel alleen nadat overeenstemming tussen de betrokken gemeenten niet mogelijk is gebleken). De Minister wordt eveneens bij het gemeentelijk planningskader betrokken aangezien het gemeentelijk plan uitmondt in een principe afspraak van de Minister omtrent financiering. De eindbeslissing op het gemeentelijk planningskader zou bij de Minister kunnen liggen (goedkeuring, stilzwijgende goedkeuring of alleen goedkeuring bij het ontbreken van een unaniem advies).

De procedure die het lokale programma moet doorlopen is onduidelijk. Wel wordt erop gewezen dat het rijk zich financieel aan het programma kan committeren. De juridische basis hiervan is onduidelijk.

De temperingsmechanismen die de lagere overheden ter beschikking staan bij ongunstige rijksbeslissingen zijn niet uitgewerkt (alleen een geschillenregeling wordt genoemd).

Bij de R.T.D.-voorstellen is de regelgeving als volgt uitgewerkt: de uiteindelijke keus van de Raad was de genoemde verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bij wet te regelen. Alleen ten aanzien van het geven van globale criteria voor de inrichting van woningbehoefte-onderzoek en de bepaling van woningmarktgebieden noemt men de a.m.v.b. als instrument. De verplichte provinciale en gemeentelijke verordeningen komen 'ter kennisname' aan het rijk (R.T.D.-1). Evenals de provinciale plannen en programma's (en in het R.T.D.-1-voorstel de gemeentelijke programma's) en de bouwplannen. Beide R.T.D.-voorstellen kennen geen tussentijdse (bij) sturingsmogelijkheid van de rijksoverheid via regelgeving. Wel is sprake van een soort verantwoordingsplicht achteraf. Afwijkingen tussen programma en feitelijke woningbouw kunnen consequenties hebben voor de honorering van de bouwaanvragen in het gemeentelijk bouwprogramma in volgende jaren.

Als temperingstechnieken voor de lagere overheden wordt evenals bij het V.R.O.-voorstel van een conflictregeling gesproken. Deze dient bij het R.T.D.-1-voorstel gestalte te krijgen middels complementair bestuur en bij het tweede R.T.D.-voorstel - waarschijnlijk - via regelgeving.

Planningssystemen zijn essentieel in de decentralisatiemogelijkheden op het terrein van de volkshuisvesting. Via planning tracht men een informatie-stroom op gang te brengen en aan financieringsstromen een meer reële basis te geven.

De plannen en programma's monden uit in het nationale bouwprogramma, waarin de Minister een prioriteitsvolgorde aangebracht heeft tussen de aanvragen van de bestuursniveau's waarop in de voorstellen het accent is gelegd (regio of provincie).

Hierbij worden adviezen van betrokken commissies op lagere niveau's en een in het leven te roepen Landelijke volkshuisvestingscommissie in aanmerking genomen. De Minister moet zwaarwegende redenen hebben om af te wijken.

Het tweede sturingsmoment van de Minister doet zich voor als deze het in de begrotingsonderhandelingen verworven budget, dat naar verwachting minder zal zijn dan de benodigde middelen ter realisering van het nationale programma, verdeelt over de aanvragen in de programma's. Het V.R.O.-voorstel legt het accent bij het regionale planningskader, waarin de woningmarktaspecten zijn opgenomen. Het R.T.D.-1-voorstel benadrukt het lokale planningskader, dat regionaal en provinciaal beoordeeld wordt. Bij het R.T.D.-2-voorstel is het provinciale planningskader essentieel voor de programmering op centraal niveau.

Bij de eerste twee voorstellen is bij de toedeling van financiële middelen sprake van een directe relatie tussen rijk en gemeenten. In het R.T.D.-2-voorstel treedt de provincie op als intermediair (de Minister verdeelt de beschikbare financiën in de vorm van contingenten over de provincies, die deze op haar beurt over de gemeentelijke programma's verdelen).

De verschillen in planningssystematiek lijken veroorzaakt te zijn door de combinatie van een verschil in bestuurlijke visie en een verschillend onderzoeksdoel:

- decentralisatie om beheersingsproblemen op te lossen versus decentralisatie op zich (uit meer ideologische motieven);
- opvattingen over de eigenstandigheid van de sector versus de relatie met andere beleidsvelden en het bestuursniveau waarop coördinatie en integratie het best kan geschieden;
- opvattingen over mogelijkheden en wenselijkheden van vormen van complementair bestuur in het bijzonder omtrent de noodzaak om politieke verantwoordelijkheid te koppelen aan één bestuurslaag (zie onder).

De inhoud, die men de plannen en programma's in de verschillende decentralisatievoorstellen geeft, komt globaal overeen. De plannen dienen een geïntegreerd volkshuisvestingsbeleid weer te geven.

In het R.T.D.-2-voorstel geven rijk en provincie globale richtlijnen omtrent vorm en inhoud met het oog op onderlinge vergelijkbaarheid. In elk geval moet het plan gegevens verschaffen over (te ondernemen) activiteiten ten aanzien van nieuwbouw en de bestaande woningvoorraad. Een en ander op basis van woningbehoefte-onderzoek, verricht volgens globale richtlijnen. De andere voorstellen noemen concretere eisen: het plan moet gegevens verschaffen over demografische ontwikkelingen, over de bestaande woningvoorraad en de verdelingsmogelijkheden daarvan, over de te verwachten woningbehoefte, over de concrete activiteiten die men denkt te kunnen ondernemen en factoren die de realiseringskansen bepalen etc. etc. Men dient daarbij een globale begroting op te stellen. In het R.T.D.-1-voorstel dient voorts een beleidsvisie onderdeel van het plan te zijn. Het programma is te beschouwen als een 'hard' eerste jaar en direct op de uitvoering gericht.

Inhoudelijke voorschriften voor het rijkswooningsbouwprogramma ('de Staat van de volkshuisvesting') worden slechts globaal gegeven. Het is gebaseerd op informatie uit de plannen en programma's van de lagere niveau's. Ook de Minister zal een prioriteitstelling moeten aanbrengen. Nationale bouwcapaciteit, beslag op de kapitaalmarkt, planologische eisen en financiële ruimte zijn daarbij belangrijke criteria. In het V.R.O.-voorstel spelen nationale woningbehoefte-onderzoeken een belangrijke rol terwijl in de R.T.D.-voorstellen bij het bepalen van de woningbehoefte de lagere niveau's belangrijker zijn. Onduidelijk is evenwel of in dit programma ook activiteiten ten aanzien van het huur- en subsidiebeleid (eventueel het inkomensbeleid) worden opgenomen.

De systematiek van de financiering die men voorstelt is een resultante van gemaakte keuzen ten opzichte van twee factoren. Ten eerste: een maximale beleidsruimte voor lagere overheden bij het besteden van de middelen versus de rijksverantwoordelijkheid voor een nationaal volkshuisvestingsbeleid. Ten tweede is er het belang van zekerheid in een vroeg stadium omtrent te besteden middelen tegenover de eis van flexibiliteit, die bij de volkshuisvesting van groot belang is. Hierbij moet worden bedacht dat bij de volkshuisvesting sprake is van onregelmatige kostencomponenten. Dit maakt het erg moeilijk om middelen te versleutelen volgens objectieve normen, hetgeen juist van belang is om in een vroeg stadium te weten wat men kan besteden.

De uitwerking wordt bepaald door gemaakte keuzen ten aanzien van voornoemde factoren. In het V.R.O.-voorstel worden een aantal varianten genoemd waarbij budgetafspraken centraal staan: per subsidieregeling, per 'activiteitenblok' (nieuwbouw, woningverbetering, grondexploitatie en 'overige') of op basis van een indeling naar leningen, bijdragen en garanties. Bij de eerste variant gaat men uit van een normbedrag dat afhankelijk van te voren omschreven factoren kan worden verhoogd. Of de budgetafspraken bij de tweede en derde variant ook op deze wijze tot stand komen is niet geheel duidelijk. De gemeenten kunnen de budgetten vrij besteden. Tenslotte wijst men op de vierde variant die min of meer overeenkomt met de uitkeringen via het Gemeentefonds. Dit wordt echter niet voor alle kostensoorten reëel verondersteld. De varianten worden niet toepasbaar geacht voor de individuele huursubsidies (uit inkomenspolitieke overwegingen) en voor de subsidies in de grondkosten (gezien plaatselijke verschillen die hierbij optreden). Ten aanzien van deze laatste subsidie-categorie overweegt men de mogelijkheid van een op grondkosten toegesneden normering. De uitvoerbaarheid daarvan betwijfelt men evenwel.

In het R.T.D.-1-voorstel worden niet alleen de activiteiten maar ook de wijze van middelenverstrekking gesplitst. Voor de kosten van beleidsvoorbereiding stelt men zich een bijdrage via een verfijningsregeling via de Financiële-verhoudingswet voor. Daarnaast ontvangen gemeenten een basisbudget in de vorm van een doeluitkering ten behoeve van alle activiteiten (behalve vooralsnog de individuele huursubsidie).

De rijksbegroting zou daartoe in 'blokken' geformeerd moeten worden (naar leningen, jaarlijkse bijdragen ineens en garanties en een 'blok' grondkosten). Per blok stelt de Minister in overleg met de vertegenwoordigende organisaties van lagere overheden versleutelingscriteria vast. De Minister draagt voor deze criteria de verantwoordelijkheid.

Daarnaast kunnen gemeenten met het rijk in overleg treden om een aanvullend budget. Dit wordt eveneens verstrekt volgens het blokkenprincipe. In dit overleg kunnen afspraken worden gemaakt in de vorm van convenanten aan de hand van het programma (die ook de besteding van het basisbedrag kunnen betreffen). De provincie wordt bij dit overleg betrokken. De afspraken dienen globaal van aard te zijn. Tenslotte moet in zeer bijzondere gevallen de mogelijkheid bestaan om tijdens uitvoeringsproces hiernieuwd overleg te openen. Hiertoe moet op de rijksbegroting een zogenaamd 'subjectief sluitstuk' opgenomen worden dat echter zoveel mogelijk benoemd is naar voorzienbare gevallen.

In het R.T.D.-2-voorstel wordt een vergoeding voor de voorbereidingskosten via het Provinciefonds en via het Gemeentefonds naar respectievelijk de provincies en gemeenten geleid. Ook hier wordt het overgrote deel van de financiële middelen via geobjectiveerde normen versleuteld aan de gemeenten. De rijksbegroting volkshuisvesting wordt daartoe eveneens in 'blokken' geformeerd ('kale grondkosten', 'grondkosten i.v.m. voorzieningen' en 'bouwkosten'). In deze blokken kunnen tevens de relevante posten op de begroting van andere departementen worden opgenomen.

De mogelijkheid van een extra bijdrage bestaat alleen voor gemeenten die te maken hebben met excessieve grondkosten. Daartoe bestaat een - met rijksmiddelen te voeden - provinciaal egalisatiefonds. Een provinciale egalisatieverordening regelt de procedure en noemt criteria voor de verdeling van deze extra middelen. Tenslotte noemt men ook in deze systematiek de mogelijkheid van een 'subjectief sluitstuk' op de rijksbegroting.

De sturingsmogelijkheden voor de Minister nadat de gemeentelijke programma's geheel of gedeeltelijk zijn gehonoreerd of nadat deze de provincie contingenten heeft toegewezen zijn vooral aanwezig binnen de afsprakenkaders die in de voorstellen gecreëerd worden. Door normering en koppeling van de mid-

delenverstreking aan activiteiten is getracht om invloed van de Minister op de uitvoering tot een minimum te reduceren. Ook kunnen in het kader van de planning afspraken gemaakt worden. De voorstellen verschillen ten aanzien van de mogelijkheden tot afspraken tussen de verschillende bestuurslagen. Bij het V.R.O.-voorstel kan het regionale planningskader, met als belangrijkste orgaan de Regionale volkshuisvestingscommissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van rijk, provincie en gemeenten als afsprakenkader fungeren. Deze commissie is belast met het ontwerpen en eventueel vaststellen van regionale plannen en programma's. De commissie staat alleen 'bestuurlijke druk' en 'overreding' ter beschikking om haar programmering te (doen) effectueren. Het is onduidelijk wie voor de beslissingen van deze commissie politiek verantwoordelijk is (of zijn).

Of de budgetafspraken in het V.R.O.-voorstel als afsprakenkaders kunnen worden opgevat hangt af van het feit of er overleg-marges bestaan (bijvoorbeeld ten aanzien van het activiteiten-blok ('overige')). Daarnaast wacht een nieuwe taak in het regelmatig bestuurlijk overleg met de provincies over het regionale planningskader. Bij het R.T.D.-1-voorstel wordt ten aanzien van planning aanbevolen om middels afsprakenkaders overlegstructuren tussen rijk en provincie vast te stellen voor die gevallen waarin de Minister afwijkt van de provinciale adviezen. Soortgelijke procedures worden aanbevolen om geschillenregelingen te ontwerpen tussen provincies en gemeenten. Het functioneren van de Regionale werkcommissies, die bestaan uit bestuurders van de betrokken gemeenten en die advies uitbrengen aan het provinciaal bestuur over de prioriteitstelling van de ingediende gemeentelijke programma's kan eveneens gegoten worden in een complementaire bestuursvorm.

Voor wat betreft de bouwplanontwikkeling lijken in dit decentralisatievoorstel afsprakenkaders vooral te bestaan tussen de lagere overheden (bijvoorbeeld ten behoeve van de Regionale serviceteams). Afspraken waarbij de Minister betrokken is kunnen resulteren uit het overleg ten behoeve van aanvullende middelen.

In het R.T.D.-2-voorstel heeft men uitdrukkelijk afgezien van afsprakenkaders tussen de bestuurslagen. Wel acht men een geformaliseerde overlegstructuur tussen rijk en provincie wenselijk voor het geval dat provinciale gegevens niet adequaat doorwerken in de confrontatie op rijksniveau tussen behoeftegegevens en budgettaire mogelijkheden (evenzo ten aanzien van gemeenten en provincies). Bij de bouwplanontwikkeling in dit voorstel is overleg vooral een zaak van gemeenten en provincies. Alleen ten aanzien van het 'subjectief sluitstuk' bestaat een mogelijkheid tot overleg met het departement.

Omdat de drie voorstellen omtrent decentralisatiemogelijkheden op het terrein van de volkshuisvesting de organisatiestructuur op vrij ingrijpende wijze veranderen gaan wij daarop hieronder kort in. In de drie voorstellen wordt de Minister bijgestaan door de Landelijke volkshuisvestingscommissie (L.V.C.). In het V.R.O.-voorstel is deze L.V.C. naast het adviseren ook belast met de voorbereiding van de 'staat van de volkshuisvesting'. Wat betreft de samenstelling is het R.T.D.-1-voorstel het meest duidelijk. De L.V.C. is ambtelijk en interdepartementaal van karakter. Taken en samenstelling worden bij wet geregeld. In de R.T.D.-voorstellen is de aanwezigheid van een databank op centraal niveau een essentiële voorwaarde. Als beheersvorm denkt men aan een raad (semi-overheid) waarin de drie bestuurslagen en belangenorganisaties zijn vertegenwoordigd. Voorts verandert de aard van de werkzaamheden van de gedeconcentreerde rijksdienst, naast de inspectietaak wordt het aandragen van informatie een belangrijke activiteit. Op provinciaal niveau worden er in de R.T.D.-voorstellen Provinciale volkshuisvestingscommissies (P.V.C.) in het leven geroepen. In het R.T.D.-2-voorstel hebben deze naast een adviserende ook een beleidsvoorbereidende taak. Deze commissie is ambtelijk, verschillende sectoren zijn vertegenwoordigd; de

Rijksinspecteurs voor de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en de Arbeidsvoorziening kunnen de vergaderingen als waarnemer bijwonen (hetgeen in het R.T.D.-1-voorstel ook geldt voor de voorzitter van de Regionale werkcommissies, die het kader vormen voor het regionaal overleg inzake de bouwprogrammering en de P.V.C. van adviezen voorziet).

In het V.R.O.-voorstel is sprake van een Regionale volkshuisvestingscommissie. Deze voorzien de Minister van advies over gemeentelijke plannen en programma's en zijn belast met de voorbereiding van het regionale planningskader. Alle bestuurslagen zijn in deze commissie vertegenwoordigd. Tenslotte bestaan er in de R.T.D.-voorstellen Regionale serviceteams, die bijstand kunnen verlenen aan de gemeenten bij hun uitvoerende werkzaamheden met name de beoordeling van bouwplannen op kosten en kwaliteit.

1.6.3. consequenties voor de rijksdienst

Het aantal onderwerpen waarover beslissingen moeten worden genomen blijft bij de woningbouwprogrammering naar verwachting gelijk, (alleen in het V.R.O.-voorstel valt een toename te verwachten) en zal ten aanzien van de bouwplanontwikkeling aanzienlijk afnemen.

Overwegingen:

- de onderwerpen waarop de besluitvorming bij de nationale programmering betrekking heeft hebben in grote lijnen geen wijziging ondergaan. De nieuwe constructies zijn erop gericht de informatie waarop het nationale bouwprogramma wordt gebaseerd meer reëel te doen zijn. Dit door de voorwaarden te verbeteren waaronder de lagere overheden hun volkshuisvestingsbeleid vorm geven, onder meer door de zekerheid omtrent te verwachten financiële middelen groter te maken.

In het V.R.O.-voorstel is de betrokkenheid van de Minister bij de planning en de programmering op de lagere bestuursniveau's echter groter dan bij de andere voorstellen

- de activiteiten van het departement en de gedeconcentreerde rijksdienst met betrekking tot het toetsen van bouwplannen worden vervangen door:
 - a. het vaststellen van budgettaire grenzen voor de volkshuisvestingsprogramma's van de provincies of van de gemeenten;
 - b. het bepalen van normen voor het versleutelen van financiële middelen;
- in plaats van gedetailleerde ad hoc sturing bij de bouwplantoetsing scheidt de nieuwe situatie sturingsmogelijkheden tijdens het programmeringsproces.

Wat betreft de frequentie van de te nemen beslissingen valt ten aanzien van de bouwplanontwikkeling eveneens een afname te verwachten. Ten aanzien van de nationale woningbouwprogrammering valt in dit opzicht geen verandering te verwachten.

Overwegingen:

- het toekennen van rijkssteun per getoetst bouwplan wordt vervangen door het vaststellen van budgettaire grenzen per volkshuisvestingsprogramma op basis van objectieve normen. Het toekennen van extra middelen is alleen bij uitzondering mogelijk (de mate waarin door lagere overheden een beroep op extra middelen zal worden gedaan is afhankelijk van precedentwerking. De Minister heeft dit zelf in de hand).

De aard van de te nemen beslissingen zal aanmerkelijk worden gewijzigd. De wijze waarop verschilt bij de bouwprogrammering per voorstel voor decentralisatie.

Overwegingen:

- in het V.R.O.-model is het departement betrokken bij de regionale en ge-

meentelijke planning en programmering. Men is vertegenwoordigd in de Regionale volkshuisvestingscommissie en voorziet de gemeentelijke plannen van principe toezeggingen omtrent te besteden middelen. Dit vereist een beoordeling van een 'lokaal-volkshuisvestingsbeleid' van lagere overheden waarvan op dit moment geen sprake is.

In beide R.T.D.-voorstellen ontvangt de Minister door de Provinciale volkshuisvestingscommissies opgestelde prioriteitsstellingen. De provinciale plannen en programma's ontvangt het departement ter kennisname. Evenals in het R.T.D.-1-voorstel de gemeentelijke programma's. Het nationale programma is nu te beschouwen als een prioriteitstelling van rijkswege waarbij bovengenoemde informatie van belang is. Hiertoe is het vinden van bruikbare indicatoren voor deze prioriteitstelling van groot belang. Het honoreren van programma's in het nationale programma is in deze situatie niet meer vrijblijvend zoals nu het geval is. Men moet het beschikbare budget besteden volgens de gestelde prioriteiten. Ook bij de R.T.D.-voorstellen zijn dus beslissingen met een meer beleidsmatig karakter noodzakelijk. Deze betreffen echter vooral het rijksbeleid en in mindere mate de (beleids)-situaties op de lagere bestuursniveau's. Tenslotte blijft op centraal niveau aandacht voor technische informatie over bouwkosten en kwaliteit noodzakelijk ten behoeve van de databank.

De reikwijdte van de te nemen beslissingen neemt naar verwachting toe.

Overwegingen:

- beslissingen in het kader van de nationale woningbouwprogrammering werken
 - via provinciaal of regionaal planningskader door tot op lokaal niveau;
- ook in de tijd gezien neemt de reikwijdte toe.

Het aantal overlegsituaties waarbij het centrale niveau betrokken is, is in de meer gedecentraliseerde situatie moeilijk in te schatten.

Overwegingen:

- in alle decentralisatiemogelijkheden zijn verticale overlegsituaties opgenomen. Een toename valt echter moeilijk te concluderen omdat er momenteel ook veel geformaliseerd vertikaal overleg gevoerd wordt (veelal aansluitend op of binnen overlegsituaties in het kader van de ruimtelijke ordening);
- van het ad hoc overleg tussen rijk en gemeenten bij de bouwplantoetsing over kosten en kwaliteit wordt het accent verlegd naar meer gestructureerd overleg bij de woningbouwprogrammering (over prioriteitstellingen). (V.R.O.-voorstel: overleg tussen de drie bestuurslagen tijdens de planning en programmering op het regionale en het lokale bestuursniveau; R.T.D.-voorstellen: overleg tussen rijk en provincies en tussen provincies en gemeenten). Overlegmogelijkheden bij de bouwplanontwikkeling zijn in alle voorstellen geminimaliseerd;
- hoewel het centrale niveau voor maatschappelijke organisaties interessant blijft om algemene behoeften en eisen aan te zwengelen zullen de lagere bestuursniveau's interessanter zijn voor overleg omdat bij gemeenten of provincies de koppeling tussen programmering en uitvoering wordt gelegd. De lokale overheden hebben bij hun budget bestedingsvrijheid, d.w.z.: binnen eventueel gemaakte afspraken en richtlijnen kan men schuiven met activiteiten in het programma. Om deze reden kunnen belangengroepen vooral bij gemeenten 'successen' behalen.

1) S.J.C. van Eijndhoven, Opzoek naar onderwijsplanning, in J.J.M. Gevers en R.J. in 't Veld (red.), Planning als maatschappelijke vormgeving, Deventer, 1980, pag. 181 en 182

2) Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, Beleidsadvies onderwijs, onderzoeks-

- project decentralisatie van rijkstaken, februari 1980, pag. 56.
- 3) S.J.C. van Eijndhoven, 1980, op cit., pag. 180.
 - 4) Rijksuniversiteit Groningen, 1980, op cit., pag. 33.
 - 5) C.A. Koopman, Economische aspecten van het onderwijsbeleid, in : Openbare uitgaven, augustus 1978, pag. 167.
 - 6) C.A. Koopman, 1978, op cit., pag. 170.
 - 7) C.A. Koopman, 1978, op cit. pag. 173.
 - 8) Tweede Kamer der Staten-Generaal, Begroting van uitgaven, memorie van toelichting, zitting 1979-1980, 15800, VIII, nr. 2, pag. 4.
 - 9) Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Onderwijsuitkeringen : de regering aanhoudend een zorg, Den Haag, 1977, pag. 11.
 - 10) Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1977, op cit., pag. 22 -29 en 23.
 - 11) Rijksuniversiteit Groningen, 1980, op cit., pag. 84 en 196.
 - 12) Uitlegmagazine, november 1979, nr. 28, pag. 16.
 - 13) S.J.C. van Eijndhoven, 1980, op cit., pag. 183.
 - 14) H. Bleker, Decentralisatie van het onderwijsbeleid, in : A Peper en L. Welters (red.). Spreiding van beleid : over decentralisatie van welzijnsbeleid, Meppel, 1980, pag. 96 e.v.
 - 15) S.J.C. van Eijndhoven, 1980, op cit. pag. 183.
 - 16) J.M.G. Leune, Onderwijsbeleid onder druk, dissertatie, Groningen, 1976.
 - 17) Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1977, op cit. pag 23.
 - 18) Rijksuniversiteit Groningen, 1980, op cit., pag. 29 en 30.
 - 19) H. Bleker, 1980, op cit., pag. 103.
 - 20) Vereniging van Nederlandse Gemeenten, op cit., 1977, pag. 11 en 12.
 - 21) Wet op het voortgezet onderwijs, 1963.
 - 22) Ontwerp van de Wet op het basisonderwijs, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 14428, nr. 12.
 - 23) Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1977, op cit., pag. 22-29 en 33.
 - 24) Rapport van de beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en wetgeving, Den Haag, 1974.
 - 25) A. Reinders, Decentralisatie van het welzijnsbeleid via de Kaderwet specifiek welzijn, in : A. Peper en L. Wolters(red.), 1980, op cit. pag. 32.
 - 26) Kaderwet specifiek welzijn, memorie van antwoord, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14493, nr. 12.
 - 27) Harmonisatieraad welzijnsbeleid, Intern advies over het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, Den Haag, 1978, pag. 24-27.
 - 28) A. Peper, Beheersproblemen in de welzijnssector, in J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuijt (red.), De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel, 1978, pag. 135 e.v.
 - 29) A.C.M. de Kok, Welzijn uit balans, in : Economisch statistische berichten, januari 1980, pag. 112-118.
 - 30) A. Peper, 1978, op cit., pag. 136.
 - 31) A.C.M. de Kok, 1980, op cit., pag. 117.
 - 32) Raad voor de Gemeentefinanciën, advies inzake het ontwerp van de Kaderwet specifiek welzijn, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 14493, nr. 4, pag. 5.
 - 33) Kaderwet specifiek welzijn, memorie van antwoord.
 - 34) Raad voor de Gemeentefinanciën, 1977, op cit. pag. 6.

- Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, De moeizame harmonisatie, voortgezet advies over het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, Den Haag, 1979, pag. 43.
- 35) A. Peper, Achtergronden van decentralisatiegedrag, de aanloop tot de Knelpuntennota en de Kaderwet specifiek welzijn, in : A. Peper en L. Welters (red.), op cit., pag. 18.
 - 36) J.A.A. van Doorn, De strijd om de macht in dienstverlenende organisaties, in : Beleid en Maatschappij, 1975, pag. 111-117.
 - 37) A. Reinders, 1980, op cit. pag. 44 en 45.
 - 38) A. Peper, 1978, op cit., pag. 136-137.
 - 39) Bosboom en Hegener, Synopsis : een beeld van het functioneren van landelijke welzijnsorganisatie, Amsterdam, 1979, pag. 3 en 5.
B. Middel, De planning van ons welzijn : de lange weg naar een gedecentraliseerd welzijnsbeleid, in : Intermediair, 1980, nr. 34, pag. 1-9.
J.A.A. van Doorn, 1975, op cit.
 - 40) Kaderwet specifiek welzijn, memorie van antwoord.
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, symbool of gericht op effectiviteit, Den Haag, 1976, pag. 11 en 12.
 - 41) Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, 1979, op cit., pag. 18.
 - 42) Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, 1978, op cit., pag. 11 e.v.
 - 43) Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Dwarskijken : enkele centrale thema's uit het welzijnsbeleid vergelijkend beschouwd, Den Haag, november 1979, pag. 15 en 21.
 - 44) Kaderwet specifiek welzijn, memorie van antwoord, op cit., pag. 62.
 - 45) Kaderwet specifiek welzijn, memorie van toelichting, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14493, nrs. 1-3, pag. 10, 11.
 - 46) Kaderwet specifiek welzijn, memorie van toelichting, op cit., pag. 32.
 - 47) Kaderwet specifiek welzijn, memorie van antwoord, op cit., pag. 54.
 - 48) A. Kappeijne van de Copello, Decentralisatie, een onderspit, in A. Peper en L. Welters (red.), 1980, op cit., pag. 162 en 163.
 - 49) Rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten, nota van toelichting, Den Haag, 1979, pag. 37.
 - 50) H.J. Quick en A.J.H.M. Voncken, Subsidies, welzijn en decentralisatie, in Beleid en Maatschappij, 1980, nr. 3-4, pag 94.
 - 51) A. Kappeijne van de Copello, 1980, op cit., pag. 167.
 - 52) Bosboom en Hegener, 1980, op cit., pag. 79.
 - 53) Deze analyse is voor een belangrijk deel gebaseerd op gegevens uit een onderzoek verricht door het Instituut voor Bestuurswetenschappen naar decentralisatiemogelijkheden op het terrein van de volkshuisvesting. Van dit onderzoek is bij het I.B.W. een verslag verkrijgbaar tegen vergoeding van reproductiekosten.
 - 54) Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Notitie over de decentralisatie van de volkshuisvesting, oktober 1979.
 - 55) Raad voor de Territoriale Decentralisatie, Decentralisatie van rijkstaken : volkshuisvesting, Den Haag, mei 1980.
 - 56) H. Priemus, Volkshuisvesting : begrippen, problemen, beleid, Alphen aan de Rijn, 1978, pag. 30 e.v.
 - 57) L.G. Gerrichhauzen, Decentralisatie van de volkshuisvesting : een politiek symbool ?, S.H.V.-cahier 1, N.I.R.O.V., Den Haag, 1980, pag. 34 e.v.
 - 58) Zie respectievelijk noot 54, 53 en 55.

2. veranderingen bij decentralisatie:
vergelijking tussen geanalyseerde beleidssectoren onderwijs, specifiek
welzijn en volkshuisvesting.

2.1. de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid

Bij decentralisatie, zo hebben we in de definitie gesteld, gaat het om het overhevelen van politieke verantwoordelijkheid naar lagere bestuursniveau's. De omvang van de politieke verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan is echter van betrekkelijke aard. Op centraal niveau wordt dit enerzijds bepaald door wat de Minister 'zich aantrekt' en anderzijds door de zaken waarvoor deze verantwoordelijk gehouden wordt door het parlement.

In de door ons in beschouwing genomen decentralisatiemogelijkheden is niet expliciet aandacht besteed aan de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. In de voorstellen worden een aantal taken genoemd waarvoor de Minister verantwoordelijk kan worden gehouden. Bij de sector onderwijs zijn verschillen ten opzichte van de huidige situatie niet te ontdekken. Op het terrein van het specifiek welzijn betekent dit het noemen en integreren van verantwoordelijkheden tegenover het gescheiden uitvoeren en ad hoc oppakken van verantwoordelijkheden in de huidige situatie. Deze verantwoordelijkheden van de bestuurslagen worden bij wet bepaald. Bij de sector volkshuisvesting kan de Minister in aanzienlijk mindere mate verantwoordelijk gesteld worden voor de activiteiten in het kader van de bouwplanontwikkeling.

Bij de uitwerking van de decentralisatievoorstellen is aandacht besteed aan de mogelijkheden om door de wijze van decentralisatie deze verantwoordelijkheden gestalte te kunnen geven. Ten aanzien van wat de Minister zich kan aantrekken zijn, indien dit gevolgen heeft voor de activiteiten waarvoor lagere overheden verantwoordelijkheid dragen, drempels ingebouwd door middel van de wijze van decentralisatie.

De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid manifesteert zich in het beleidsproces dat zich op centraal niveau voltrekt. Vanuit de optiek van decentralisatie kunnen we zeggen: de bemoeienis van het departement met de beleidsvoorbereiding en -bepaling van de lagere overheden. Analyse van de decentralisatievoorstellen ten aanzien van deze activiteiten kan een indicatie geven omtrent de gewenste omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid in een meer gedecentraliseerde situatie.

2.2. de fasen in het beleidsproces waarbij het departement betrokken blijft

Bij de sectoren onderwijs en volkshuisvesting is de beleidsvoorbereiding in de meer gedecentraliseerde situatie te beschouwen als één vertikaal proces waarbij de drie bestuurslagen het beleid ten aanzien van hun eigen verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bepalen. Deze verantwoordelijkheden worden verbonden aan respectievelijk nationale, bovenlokale en lokale aspecten van het onderwijsbeleid en het volkshuisvestingsbeleid. Het verticale karakter

ter van dit proces zit in de informatieopbouw en de prioriteitstelling van 'onderop'. De Minister en het provinciaal niveau beschikken over beïnvloedingstechnieken om de doorwerking van de resultaten van hun beleidsvoorbereiding en - bepaling bij de lagere niveau's te bevorderen.

In de decentralisatievoorstellen is getracht om centrale sturing van het beleidsproces op de lagere niveau's door het verstrekken van financiële middelen te minimaliseren. Dit in de eerste plaats door normering van de te verstrekken middelen. Hierdoor kunnen lagere overheden in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding uitrekenen wat er ongeveer te besteden valt. Ten tweede is voorgesteld om zowel bij de sector onderwijs als bij de sector volkshuisvesting de verstrekte financiële middelen een taakstellend karakter te geven. Dit maakt het voor lagere overheden mogelijk om reeds vastgestelde beleidslijnen binnen zekere grenzen bij te stellen. Met de uitvoerende taken heeft het departement geen directe bemoeienis. Uitgezonderd de rijksscholen en bij de bouwprogrammering het verstrekken van een extra-budget op verzoek van gemeenten. Tenslotte is de Minister belast met het toezicht op het beleidsproces (naleving van de wet). Ten aanzien van de sector onderwijs wordt ook genoemd evaluatie van de resultaten van het beleid van lagere overheden voor wat betreft het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid. In beide sectoren dient het departement het beleidsproces op lagere niveau's te ondersteunen met informatie en deskundigheid.

Ten aanzien van het specifiek welzijn is het departement betrokken bij het gehele beleidsproces voor de voorzieningen die landelijk worden gerealiseerd alsmede voor spoedeisende voorzieningen en het innovatiebeleid. Het is echter denkbaar dat de uitvoering van de 'autonome' rijkstaken voor een deel bij de gemeenten terecht komt aangezien het ter beschikking stellen van voorzieningen een typisch lokale taak is. Daarnaast beschikt het departement over sturingsmiddelen om de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling op de lagere niveau's te beïnvloeden als dit "het belang van het kaderwet-welzijn" of "de samenhang tussen voorzieningen van specifiek welzijn" dient. De financiering loopt via het Gemeente- en Provinciefonds en is daarmee een onafhankelijke factor in het beleidsproces. De toezichthoudende taak van de Minister beperkt zich in eerste instantie tot die categorie voorzieningen waarvan de verantwoordelijkheid op centraal niveau is gelegd.

De verschillende wijzen waarop in de beleidssectoren aan decentralisatie vorm is gegeven zijn voor een deel te verklaren uit kenmerken van de beleidssectoren. Relevante kenmerken blijken met betrekking tot betrokkenheid van de centrale overheid in het beleidsproces te zijn:

- de behoefte aan uniformiteit van het geboden voorzieningenpakket;
- de noodzaak tot anticipatie en aanpassing binnen de sector;
- de reikwijdte van de effecten van taakuitoefening;
- de samenhang met andere beleidssectoren (of taakgebieden) versus de relatieve autonomie van de sector (of taakgebieden).

Op het terrein van het onderwijs maken de behoefte aan uniformiteit van de kwaliteit van het onderwijs en de toenemende noodzaak tot anticipatie en aanpassing binnen de sector centrale aandacht voor het gehele onderwijsveld noodzakelijk. De beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling op centraal niveau heeft consequenties voor de beleidsruimte op lagere bestuursniveau's. Vanwege de reikwijdte van de effecten van de taakuitoefening (lokaal of regionaal) is de afweging tussen de verschillende onderwijsbehoeften - voorzover de wetgeving dit toestaat - in handen gegeven van de lagere overheden. Belangenafweging op centraal niveau betreft in de meer gedecentraliseerde situatie vooral het verdelen van de beschikbare financiële middelen over verschillende deel-terreinen van het onderwijs.

Bij de volkshuisvesting kunnen de effecten van de taakuitoefening provinciaal tot nationaal zijn. Volkshuisvesting wordt ook wel aangeduid als een 'nationaal belang'. Voor het centrale niveau zijn er samenhangen met het inkomensbeleid, sociaal-economisch beleid, het grondbeleid en het ruimtelijk beleid. De beleidsvoorbereiding en beleidbepaling worden zodanig gestructureerd dat op elk bestuursniveau een belangenafweging

wordt gemaakt al naar gelang de verantwoordelijkheden van de desbetreffende bestuurslaag. Ten aanzien van de behoefte aan uniformiteit gaat het om minimum eisen. Voor het bepalen van dergelijke criteria is de Minister verantwoordelijk.

Bij het specifiek welzijn stelt men zich in de Kaderwet specifiek welzijn voor de taken tussen de overheden af te bakenen al naar gelang de reikwijdte van de voorzieningen. Kennelijk functioneren deze welzijnsvoorzieningen relatief autonoom. In situaties waar dit niet zo is hebben hogere overheden de mogelijkheid om in "het belang van de samenhang tussen de voorzieningen van specifiek welzijn" of "in het belang van het kaderwet-welzijn" de beleidsvoorbereiding en -bepaling van lagere overheden te beïnvloeden. Naast de autonome voorzieningen draagt de Minister verantwoordelijkheid voor voorzieningen die landelijke uniformiteit behoeven (de basisvoorzieningen). Mogelijk draagt de Minister ook verantwoordelijkheid voor voorzieningen voor categorieën burgers, die bij een belangenafweging op lagere niveau's tussen wal en schip dreigen te komen. Om een minimale uniformiteit te bewerkstelligen ten aanzien van de kwaliteit en wijze van uitvoering van welzijnsvoorzieningen in het hele land geeft de Minister richtlijnen voor de beleidsvoorbereiding van en -uitvoering door lagere overheden.

2.3. beheersingsmechanismen voor het centrale niveau

2.3.1. de configuratie van bestuursmiddelen

2.3.1.1. regelgeving

De decentralisatiemogelijkheden op de onderzochte terreinen verschillen in de wijze waarop de regelgeving is uitgewerkt. Een volledige uitwerking treffen we alleen aan bij het ontwerp van de Kaderwet specifiek welzijn.

De geanalyseerde beleidssectoren vertonen ten aanzien van de regelgeving de volgende overeenkomsten:

- beïnvloedingsmechanismen richten zich vooral op sturing vooraf, vanaf het eerste moment dat lagere overheden hun - beleidsvoorbereidende - activiteiten gaan ontplooiën. Een en ander is in de vorige paragraaf al globaal aan de orde gesteld. Beïnvloeding achteraf, na de beleidsbepaling of tijdens de uitvoering is alleen bij uitzondering mogelijk. Hierbij moet worden bedacht dat de Kroon ten alle tijde het schorsings- en vernietigingsrecht kan uitoefenen ten aanzien van besluiten van lagere overheden. Ook het begrotingstoezicht door hogere overheden werkt repressief;
- de regelgeving is gekoppeld aan planningssystemen.

Hieronder gaan wij kort in op de algemene maatregelen van bestuur. Een gedetailleerde vergelijking van alle beïnvloedings- en temperingsmechanismen is niet goed mogelijk omdat niet alle decentralisatiemogelijkheden op dit punt even ver zijn uitgewerkt.

Hoewel men de voorkeur uitspreekt om zoveel mogelijk bij wet te regelen (het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn vormt hierop een uitzondering) blijkt aan delegatie van wetgevende bevoegdheden voor een aantal aspecten niet te ontkomen. Uit de voorstellen valt af te leiden dat de a.m.v.b.'s zowel inhoudelijk als procedurele zaken betreffen. De a.m.v.b.'s zijn erop gericht de uniformiteit en rechtszekerheid in het land te bevorderen voor een aantal vooral technische zaken: ten aanzien van de in verordeningen te regelen kwaliteit en uitvoering van voorzieningen; van de voorbereiding en de inrichting van plannen en programma's; van de samenstelling, taken en bevoegdheden van commissies; van de rechtspositie van het personeel; van het toezicht; van de bepaling van woningmarkten etc.*) De *) niet in alle decentralisatievoorstellen worden deze onderwerpen bij a.m.v.b. geregeld. Regeling bij wet is ook mogelijk.

uniformiteit kan ook gewenst zijn om informatie van lagere overheden vergelijkbaar te doen zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van te verzamelen gegevens omtrent behoeften. In het decentralisatie-advies voor het onderwijs en in het wetsontwerp voor het specifiek welzijn spreekt men de voorkeur uit voor een bijzondere procedure in de vorm van een publicatieplicht voor de vaststelling van een regeling; voor het specifiek welzijn vult het wetsontwerp dit aan met de mogelijkheid van adres voor een ieder. Daarnaast kennen een aantal a.m.v.b.'s in de Kaderwet clausuleringen: procedureel (verplicht overleg met de Staten-Generaal, die kan bepalen of regeling bij wet noodzakelijk is, bij twee a.m.v.b.'s) en inhoudelijk.

Omdat de andere beïnvloedingsinstrumenten nauw verbonden zijn met de planningssystematiek kan door een zelfstandige beschouwing van regelgeving geen goed inzicht worden verkregen in de vermoede werking. Hieronder gaan wij in op de wijze van beïnvloeding van regelgeving ten opzichte van de plannings-systematiek.

2.3.1.2. regelgeving en planning

Ten aanzien van de beïnvloeding door het rijk middels regelgeving en planning zijn naar aanleiding van de bestudeerde decentralisatiemogelijkheden grofweg vier hoofdindelingen te maken:

- a. beïnvloeding van de procedurele gang van zaken en de onderwerpen die in de plannen en/of programma's van lagere overheden in elk geval in aanmerking worden genomen;
- b. directe beïnvloeding van de inhoud van de plannen en/of programma's van lagere overheden, eventueel op basis van een rijksplan of programma, eventueel via de provinciale overheid;
- c. beïnvloeding op basis van een rijksplan of programma (eventueel een globaal beleidskader) dat mede is gebaseerd op informatie van de lagere overheden (eventueel de provincie als tussenniveau) en dat randvoorwaarden schept voor de verdere beleidsvoorbereiding van en de uitvoering door de lagere overheden;
- d. de vormen van beïnvloeding ad. b en ad. c in combinatie.

Toepassing van beïnvloedingsvorm a is in de 'nieuwe' situatie bij alle onderzochte beleidsterreinen in meer of mindere mate mogelijk met de a.m.v.b. (zie paragraaf 3.1.1.) en door beïnvloeding van de voor lagere overheden verplicht vast te stellen verordeningen, die aan de Minister - eventueel via de provincie - worden meegedeeld. Naast de generieke mogelijkheden tot sturing van deze verordeningen met de a.m.v.b. geeft de Kaderwet de Minister ook de mogelijkheid om per geval te corrigeren middels uitnodiging tot vaststelling van zo'n besluit en het in de plaats treden van het lagere bestuur als er sprake mocht zijn van nalatigheid. Bij deze laatste bevoegdheid wordt advies gevraagd van de Raad van State. De beïnvloedingsvorm b zien we bij ontwerp van Kaderwet, het V.R.O.-voorstel voor de volkshuisvesting en het R.T.D.-voorstel onderwijs.

Op het terrein van het specifiek welzijn keurt de Minister de provinciale plannen goed, ontvangt de provinciale programma's en heeft aanwijzingsbevoegdheid (aan Gedeputeerde Staten omtrent vaststelling van facetplannen of omtrent de inhoud van provinciale plannen en programma's; op basis van het rijksprogramma kunnen voorzieningen worden aangewezen die in de programma's worden overgenomen ter bevordering van de samenhang). Bij het uitoefenen van deze bevoegdheden pleegt de Minister overleg met de desbetreffende overheden.

In het V.R.O.-voorstel voor de volkshuisvesting geeft de Minister voor de regionale en lokale planning indicaties omtrent het aantal te bouwen woningen en de te besteden financiële middelen. Daarnaast is het departement betrokken bij het regionale planningskader en neemt eventueel, zowel bij het regionale als bij het loka-

le planningskader, de eindbeslissing (vaststelling of goedkeuring of stilzwijgende goedkeuring). Ten aanzien van de lokale plannen doet de Minister een principetoezegging omtrent de te besteden financiële middelen. Ook in het decentralisatievoorstel onderwijs heeft de Minister beïnvloedingsmechanismen (goedkeuringsbevoegdheid of bevoegdheid tot het geven van richtlijnen) om de plannen van lagere overheden te beïnvloeden.

Van beïnvloedingsvorm ad c is sprake bij alle volkshuisvestingsvoorstellen en het onderwijsvoorstel.

Bij de R.I.D.-volkshuisvestingsvoorstellen ontvangt de Minister van de provincie prioriteitstellingen op basis van gemeentelijke plannen en programma's. In het R.I.D.-2-voorstel geschiedt dit in de vorm van provinciale volkshuisvestingsprogramma's. De Minister ontvangt tevens ter kennisname de provinciale plannen en in het R.I.D.-1-voorstel eventueel de gemeentelijke programma's. Op basis van deze gegevens formeert de Minister zijn nationale woningbouwprogramma. Een en ander in overleg met de provinciale volkshuisvestingscommissies, waarbij een geschillenregeling noodzakelijk is voor het geval men over te stellen prioriteiten niet tot overeenstemming mocht geraken. Nadat het budget bekend is verdeelt de Minister dit op basis van het rijksprogramma over de provinciale of lokale programma's.

Deze procedure wordt ook gevolgd bij het V.R.O.-voorstel, doch in dit voorstel heeft de Minister de bovenbeschreven mogelijkheden om de inhoud van plannen en/of programma's te beïnvloeden.

Ook in het decentralisatievoorstel onderwijs hebben de provinciale plannen waaraan informatie van het lokale niveau ten grondslag ligt een informatieve functie ten behoeve van het nationale onderwijsbeleid en de middenverwerving in de begrotingsonderhandelingen. Op basis van het beschikbare budget formuleert de Minister financiële randvoorwaarden waarbinnen de lagere overheden hun beleidsvoornemens kunnen uitwerken en uitvoeren.

Het V.R.O.-voorstel volkshuisvesting en het onderwijsvoorstel stellen de Minister in staat de activiteiten op de lagere niveaus op tweeërlei wijze te beïnvloeden (categorie d).

2.3.1.3. planning

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat beïnvloeding (of sturing) een van de functies van planning kan zijn. De systematiek van planning en de plannen en/of programma's kunnen echter naast sturing tal van andere functies hebben. Hieronder gaan we per geanalyseerd decentralisatiemodel op deze functies in en trachten vervolgens de geconstateerde verschillen te verklaren.

Bij de analyse van het decentralisatiemodel voor het onderwijs zijn wij gehandicapt door het feit dat het bestuursmodel voor wat betreft de planning erg globaal is uitgewerkt. Onduidelijk is bijvoorbeeld hoe het 'scholenplan' uit de Wet op het voortgezet onderwijs en het 'programma van eisen' uit het ontwerp van Wet op het basisonderwijs, waarin respectievelijk voorzieningen worden gepland en financiële randvoorwaarden worden bepaald zich verhouden tot het globale kader, dat de Minister in het voorstel voor het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid ontwikkelt. Voorts is het verplicht gestelde provinciale plan voor de ontwikkeling en de infrastructuur van het onderwijs inhoudelijk aanmerkelijk uitgebreider dan het rijkskader. De voorstellen voor de zes geselecteerde taakgebieden zijn gedetailleerder uitgewerkt, doch het voert in dit kader te ver op deze zes uitwerkingen in te gaan.

Onderwijs

functies van de systematiek van planning:

- informatieopbouw op basis van reeds afgewogen belangen op de lagere bestuursniveau's, waarbij tevens, als resultaat van planning, een vertikale coördinatie van het beleid tot stand komt. De Minister kan de planning op lagere niveau's echter sturen;
- het komen tot randvoorwaarden waarbinnen lagere overheden hun beleid nader kunnen bepalen.

functies van het centrale globale kader voor het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid:

- kader voor samenwerking en overleg met de provincies;
- sturingskader voor de activiteiten op de lagere bestuursniveaus;
- onderhandelingskader bij de besluitvorming rond de rijksbegroting, waarbij moet worden bedacht dat de gelden voor het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid slechts een klein deel van de onderwijsbegroting vormen;
- beleidskader ten behoeve van de Staten-Generaal;
- distributiekader en daarmee sturingskader om de beschikbare middelen te verdelen over de provinciale plannen voorzover de financiële aanspraken niet vaststaan door normering.

functies van de plannen van lagere overheden betreffende de ontwikkeling en de infrastructuur van het onderwijs:

- eventueel: participatiekader ten behoeve van inbreng van belanghebbenden en deskundigen (provincie) en bij het plaatselijke onderwijs betrokkenen (gemeente);
- coördinatiekader ten aanzien van andere terreinen waarvoor de desbetreffende overheid verantwoordelijkheid draagt;
- afwegingskader ten aanzien van de verschillende onderwijsbehoeften voorzover de wetgeving dit toestaat;
- samenwerkings- en overlegkader ten aanzien van hogere en/of lagere eenheden;
- informatiebron ten behoeve van het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid en het totale onderwijsbeleid op centraal niveau (provincie);
- distributiekader en daarmee sturingskader voor de provincie, nadat de Minister het plan aan een maximum financieringsgrens heeft gebonden, ten behoeve van gemeentelijke activiteiten- en faciliteitenprogramma's en ten behoeve van ontwikkelings- en vernieuwingsactiviteiten en onderwijs- en vormingsinstituten, alsmede daarmee samenhangend: het stellen van financiële randvoorwaarden (provincie);
- uitvoeringskader;
- kader voor rechtsbescherming.

specifiek welzijn

functies van de systematiek van planning:

- belangenafweging per bestuursniveau om tot een geschakeerd patroon van voorzieningen te komen, waarbij rekening wordt gehouden met de beleidsvoornemens van hogere overheden;

afgebide functies:

- een stelselmatige openbare registratie van in stand te houden voorzieningen;
- onderlinge afstemming en harmonisatie.

functies van het vierjarenplan welzijn:

- participatiekader ten behoeve van en systematische en democratische beleidsvoorbereiding, waarbij het 'orgaan' een belangrijke rol vervult;
- coördinatiekader voor de voorzieningen van specifiek welzijn op en tussen bestuursniveaus;
- globaal afwegingskader ten behoeve van een periodieke belangenafweging ten aanzien van de voorzieningen en activiteiten van Kaderwet-welzijn, waarvoor het desbetreffende bestuursniveau verantwoordelijkheid draagt;
- beleidskader ten behoeve van - een discussie met - de Staten-Generaal (rijk);
- informatiebron ten behoeve van de door de desbetreffende overheid op te stellen begroting (het beslag dat het plan legt op de financiële middelen wordt aangegeven);
- sturingskader voor de activiteiten van lagere overheden (rekening wordt gehouden met de voornemens van hogere overheden);
- basis voor het programma;
- eventueel : overlegkader ten aanzien van andere overheden;
- kader voor rechtsbescherming van elke burger.

functies van het welzijnsprogramma:

- coördinatiekader met betrekking tot activiteiten van kaderwet-welzijn en de overige activiteiten van specifiek welzijn in verband met het informatieve gedeelte van het programma;
- concreet afwegingskader ten aanzien van de in stand te houden of door de overheid te bekostigen voorzieningen van kaderwet-welzijn, mede in relatie met de gemeentebegroting;

- sturingskader voor de activiteiten van lagere overheden (mede gezien informatief karakter van programma bij het begrotingstoezicht);
- bekostigingsstelsel voor voorzieningen van kaderwet-welzijn;
- kader voor rechtsbescherming van belanghebbenden.

volkshuisvesting

functies van de systematiek van planning:

- informatie-opbouw op basis van reeds gewogen belangen op de lagere bestuursniveaus, waardoor tevens, als resultaat van planning een verticale beleidscoördinatie tot stand komt (in het V.R.O.-voorstel kan de Minister de belangenafwegingen in meer of mindere mate sturen);
- het komen tot randvoorwaarden, waarbinnen lagere overheden hun beleid nader kunnen bepalen;

functies van het nationale woningbouwprogramma:

- horizontaal coördinatiekader voor de sector en andere beleidssectoren en vertikaal coördinatiekader ten aanzien van de voorgenomen woningbouw van de lagere overheden;
- afwegingskader ten aanzien van nationale verantwoordelijkheden;
- onderhandelingskader bij de besluitvorming rond de rijksbegroting;
- beleidskader ten behoeve van de Staten-Generaal;
- distributiekader voor het in de begrotingsonderhandelingen verworven budget, waardoor tevens sturingskader voor de activiteiten of de lagere niveaus;
- eventueel overlegkader ten aanzien van lagere overheden.

functies van de lokale (eventueel regionale of provinciale) volkshuisvestingsplannen:

(N.B. hierbij is vooral uitgegaan van de planning van het R.T.D.-1-voorstel volkshuisvesting)

- eventueel : participatiekader ten aanzien van de inbreng van burgers en organisaties, eventueel via overlegplatform of functionele raad;
- coördinatie en afwegingskader met betrekking tot ontwikkelingen van de volkshuisvesting (het gehele volkshuisvestingsproces) en andere beleidssectoren;
- eventueel : basisinformatie voor regionale of provinciale plannen;
- onderbouwing voor het woningbouwprogramma;
- overlegkader ten aanzien van de andere regiogemeenten of het naast-hogere bestuursniveau.

functies van de lokale (eventueel regionale of provinciale) volkshuisvestingsprogramma's:

- actualisering en concretisering van de volkshuisvestingsplannen gericht op de activiteiten die men in het betreffende jaar wil verrichten;
- informatiebron en overlegkader ten behoeve van regionale en/of provinciale prioriteitstellingen;
- afwegingskader nadat bekend is welke delen van het programma door de Minister zijn gehonoreerd (eventueel: distributiekader voor de provincie);
- eventueel : overlegkader ter aanvulling of precisering van door de Minister te verstrekken financiële steun;
- uitvoeringskader ten aanzien van de bouwplanontwikkeling.

We kunnen constateren dat de functies van de plannen in de decentralisatiemodellen voor de beleidssectoren voor een belangrijk deel overeenstemmen. We kunnen echter ten aanzien van de volgende aspecten verschillen ontdekken:

- a. de aard van de informatie die de centrale overheid ontvangt;
- b. de functie van de planningssystematiek en de aard van de plannen of programma's op centraal niveau, dit mede in het licht van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid en de beïnvloedingsmogelijkheden die de Minister ter beschikking staan om zijn beleidsplan kracht bij te zetten;
- c. de relatie met de financiering (zie paragraaf 3.1.4.).

ad a. De aard van de informatie die de centrale overheid middels de planning \times) ontvangt verschilt per decentralisatiemodel.

Bij het bestuursmodel onderwijs ontvangt de Minister provinciale plannen ten behoeve van de ontwikkeling en de infrastructuur van het onderwijs waarin beleidvoornemens omtrent voorzieningen, ontwikkelingen en activiteiten zijn opgenomen, mede gezien de onderwijsbehoefte in de provincie. Deze plannen zijn gebaseerd op informatie uit lokale plannen. Op deze wijze verkrijgt de Minister een inzicht in het gehele onderwijsbeleid in het desbetreffende gebied.

Bij de Kaderwet specifiek welzijn kan de Minister gegevens putten uit de autonome provinciale plannen en programma's.

Voor de volkshuisvesting zijn er per voorstel verschillen. In het V.R.O.-voorstel kan de Minister gebruik maken van gegevens uit regionale plannen en programma's en uit de lokale plannen en programma's.

In beide R.T.D.-voorstellen ontvangt de Minister door de provincie opgestelde lijsten waarin een prioriteitsvolgorde is aangegeven tussen - onderdelen van - gemeentelijke programma's, lokale woningbouw en vernieuwbouwplannen. Eventueel ontvangt de Minister in het R.T.D.-1-voorstel de gemeentelijke programma's ter kennisname.

De aard van de informatie waarover de Minister kan beschikken is van groot belang voor de centrale sturingsmogelijkheden en dus ook voor de mate van decentralisatie.

ad b. De functie van de planningssystematiek komt bij de modellen voor onderwijs en volkshuisvesting overeen: er komt een opwaartse informatiestroom op gang, die op centraal niveau wordt gebundeld en afgewogen op basis van een departementale beoordeling van de regionale en lokale plannen en programma's. Het resultaat wordt neergelegd in een centraal beleidskader dat een rol vervult bij de besluitvorming rond de rijksbegroting. Naar aanleiding van de verworven begrotingsmiddelen heeft een hernieuwde afweging plaats die uitmondt in een distributie van middelen of contingenten over de plannen van lagere overheden (eventueel volgens een bepaalde procedure zoals bijvoorbeeld "het evenredig verdelen van de tekorten"):

- onderwijs: de provinciale plannen worden gebonden aan maximum financieringsgrenzen;
- V.R.O./R.T.D.-1-volkshuisvesting: het honoreren van (delen van) lokale programma's in de vorm van budgetafspraken;
- R.T.D.-2-volkshuisvesting: het verdelen van contingenten over de provincies.

Dit geeft de planning van de centrale overheid een indicatief karakter. De begrenzings van de centrale overheid zijn te beschouwen als randvoorwaarden gebonden aan de programma's, die de gemeenten naar eigen inzicht kunnen uitvoeren.

Dit betekent dat de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid niet verder kan reiken dan de gestelde randvoorwaarden. De Minister kan het proces nadat deze randvoorwaarden zijn bepaald niet meer beïnvloeden. Dit kan eerst bij de nieuwe planningscyclus, die de Minister op het terrein van het onderwijs kan beïnvloeden met zijn aanwijzingsbevoegdheid.

Bij het R.T.D.-1-voorstel-volkshuisvesting kunnen gemeenten met het rijk in overleg treden om een aanvullend budget naar aanleiding van bijzondere omstandigheden (tijdens de uitvoering bestaat de mogelijkheid van hernieuwd overleg in zeer bijzondere gevallen). Over dit extra-budget kunnen afspraken worden gemaakt in de vorm van convenanten aan de hand van het programma. Deze afspraken kunnen ook de besteding van het basisbedrag betreffen. Dit geeft de Minister niet alleen een extra beïnvloedingsmogelijkheid maar breidt ook zijn verantwoordelijkheid aanmerkelijk uit, immers: ook als de Minister meent een dergelijk gemeentelijk verzoek niet te moeten honoreren

\times) daarnaast bestaat ook een informatietoever via overleg, via inspecties en ontvangt men verordeningen etc.

is hij voor deze beslissing verantwoordelijk!

De welzijnsplanning richt zich in eerste instantie op de horizontale coördinatie en belangenafweging van de verschillende voorzieningen van specifiek welzijn op de onderscheiden bestuursniveau's. De planning bevordert echter ook de coördinatie in die zin dat met "de voornemens van de provincie en het rijk rekening wordt gehouden voorzover zij betrekking hebben op de gemeente". Dit maakt het welzijnsplan moeilijk te typeren.

De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid betreft primair de welzijnsvoorzieningen, de voorzieningen voor specifieke doelgroepen, benevens het innovatiebeleid) maar als het kaderwet-welzijn of de samenhang in het geding is reikt deze verantwoordelijkheid verder. De Minister kan zijn verantwoordelijkheid effectueren middels de aanwijzing (òf via de provincie òf direct aan gemeenten) naar aanleiding waarvan lagere overheden hun plannen en/of programma's wijzigen of opnieuw vaststellen.

Uit het bovenstaande blijkt dat er ten aanzien van de beïnvloedingsvorm (paragraaf 3.1.2.) en de planningssystematiek in een meer gedecentraliseerde situatie verschillen bestaan tussen de verschillende modellen per sector en binnen een sector (volkshuisvesting). Voor deze verschillen zijn een drietal verklaringen mogelijk:

- a. de visies van de opstellers op de organisatie van het openbaar bestuur, op decentralisatie en op de desbetreffende beleidssector;
- b. de doeleinden die men met decentralisatie wil bereiken;
- c. de specifieke problemen en de kenmerken van de sector.

Verklaringen van categorie a zijn in het kader van dit onderzoek moeilijk na te gaan. Ze kunnen aanleiding zijn tot een verschillende accentuering van de bestuurslagen (bijvoorbeeld de mate waarin en de wijze waarop de provincie een intermediair behoort te zijn tussen rijk en gemeenten) en de aard van de taken die de verschillende overheden dienen te vervullen. (bijvoorbeeld: het rijk schept voorwaarden, de provincie coördineert en integreert en de gemeente voert uit).

Ten aanzien van decentralisatie heeft men met de voorstellen verschillende doelen op het oog (categorie b). De R.T.D.-voorstellen volkshuisvesting en onderwijs beogen decentralisatie op zich terwijl men in het V.R.O.-voorstel decentralisatie gewenst acht om knelpunten bij het volkshuisvestingsbeleid op te lossen. Aan de Kaderwet specifiek welzijn liggen meerdere doeleinden ten grondslag. In de eerste plaats het scheppen van een wettelijke regeling voor tot nu toe ongeregelde activiteiten ten behoeve van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Daarnaast wil men een betere belangenafweging mogelijk maken zodat de meest noodzakelijke voorzieningen ook het eerst worden getroffen. Om dit doel te bereiken acht men een goed inzicht in de samenhang tussen voorzieningen (harmonisatie) noodzakelijk. En dit zou alleen mogelijk zijn in een meer gedecentraliseerde situatie.

Het oplossen van knelpunten binnen de sector (categorie c) blijkt in alle voorstellen een belangrijk motief te zijn voor de gekozen systematiek van planning en programmering en de wijze waarop een koppeling met de financiering is aangebracht. Deze problemen zijn van uiteenlopende aard:

- a. aanpassing aan veranderende omstandigheden en anticipatie op toekomstige gebeurtenissen zijn niet goed mogelijk (onderwijs);
- b. de (centrale) overheid baseert het beleid op ondeugdelijke informatie omtrent behoeften in de samenleving en capaciteiten om daarin te voorzien (volkshuisvesting, specifiek welzijn);
- c. een (democratische) belangenafweging met betrekking tot te realiseren voorzieningen is niet goed mogelijk omdat:
 - de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden in het beleidsproces, mede door een verstrekkende rijksbemoeienis met uitvoerende

- werkzaamheden, door elkaar heen lopen, zodat men elkaar de 'zwarte piet' kan toespelen (volkshuisvesting, specifiek welzijn);
- onvoldoende mogelijkheden bestaan om inzicht te krijgen in de samenhang tussen voorzieningen zowel binnen als tussen de bestuurslagen (specifiek welzijn);
 - beleid gevormd wordt op basis van pseudo-wetgeving en veelal ambtelijke ad hoc beslissingen (volkshuisvesting, specifiek welzijn);
 - de verstrekking van rijksmiddelen veelal gepaard gaat met verplichtingen voor de lagere overheden (volkshuisvesting, specifiek welzijn);
 - rijkssubsidies veelal direct worden verstrekt aan de uitvoerende instellingen waarbij de rijksoverheid kwaliteitseisen stelt (specifiek welzijn);
 - lagere overheden bij hun beleidsvoorbereiding in onzekerheid verkeren over de te besteden middelen (volkshuisvesting, specifiek welzijn);
 - activiteiten stringent zijn genormeerd (onderwijs);
- d. centrale kwaliteitsvoorschriften sluiten niet goed aan op plaatselijke omstandigheden (volkshuisvesting, onderwijs, specifiek welzijn);
- e. kostenbeheersing wordt in toenemende mate noodzakelijk (onderwijs, specifiek welzijn);
- f. men wil concrete financieringsstromen een hoger realiteitsgehalte bieden (volkshuisvesting).

Naast de hierboven opgesomde knelpunten, die verband houden met het functioneren van het bestuur als zodanig, bestaan twijfels of de aangewende middelen wel bij die groepen burgers terecht komen waar ze het meest nodig zijn. Dit is het meest duidelijk bij het specifiek welzijn, doch ook bij de andere sectoren twijfelt men aan de effectiviteit van het beleid daaromtrènt (1).

Ook de kenmerken van de sector zijn van belang bij de gekozen planningsystematiek. Naast de kenmerken die van invloed lijken op de fasen in het beleidsproces waarbij de centrale overheid betrokken moet blijven (paragraaf 2.2) noemen wij de volgende:

- a. de noodzaak voor de centrale overheid om te kunnen beschikken over informatie over het overheidshandelen op de lagere bestuursniveau's;
- b. de noodzaak van harde informatie ten behoeve van de acquisitie van het begrotingsvolume;
- c. het belang van actiesnelheid voor het desbetreffende taakgebied.

Bij de sector onderwijs kent men in het bestuursmodel veel gewicht toe aan adequate informatie over onderwijsbehoeften en activiteiten op lagere niveau's; dit in verband met toenemende onzekerheden in het onderwijsveld. Ook gaat men ervan uit dat 'harde' informatie steeds meer noodzakelijk is ten behoeve van de positie van de Minister bij de begrotingsonderhandelingen omdat het beleid een minder gedetermineerd karakter heeft. In verband met de behoefte aan actiesnelheid op verschillende deelterreinen van het onderwijs is flexibiliteit in de planuitvoering door lagere overheden mogelijk gemaakt doordat het rijk alleen de randvoorwaarden aangeeft.

Informatie over de activiteiten van de lagere overheden heeft bij het specifiek welzijn een minder zwaar accent dan bij de andere sectoren. De Minister behoeft informatie om te kunnen sturen als hij dit nodig acht. Onderbouwing van de centrale plannen en programma's is geen primaire functie van de informatie, die de Minister verzamelt. Actiesnelheid is mogelijk door de bestuurslagen zoveel mogelijk autonome verantwoordelijkheden voor voorbereiding en uitvoering toe te kennen.

Het V.R.O.-voorstel volkshuisvesting is opgesteld met probleemoplossing als eerste doel. De Minister krijgt een schat van informatie over behoeften en activiteiten van de lagere overheden (deze informatie kan de Minister tijdens het planningsproces beïnvloeden) om gewapend met harde gegevens de begrotingsonderhandelingen in te gaan. In de R.I.D.-voorstellen zijn de lagere overheden minder gul met het verstrekken van informatie. In plaats van met beleidsplannen wordt de Minister geconfronteerd met lijsten met prioriteitstellingen ten aanzien van (delen van) gemeentelijke programma's. Denkend aan sturende naveneffecten van zeer uitgebreide informatie heeft men kennelijk besloten de Minister te voorzien van niet meer informatie dan hij nodig heeft om in de begrotingsonderhandelingen goed beslagen ten ijs te komen.

Actiesnelheid is mogelijk omdat de gemeenten vrij zijn het basisbudget dat op basis van het programma is toegezegd naar eigen inzicht te besteden.

2.3.1.4 financiering

In de geanalyseerde decentralisatiemodellen zien we:

- een zoeken naar financieringsvormen die een maximale bestedingsvrijheid toelaten voor de lagere overheden;
- een zoeken naar versleutelingstechnieken die het mogelijk maken de rijksmiddelen te verdelen al naar gelang de behoeften op de lagere niveau's;
- daarmee samenhangend: een zoeken naar objectieve versleutelingsnormen die tevens recht doen aan bijzondere situaties;
- in verband met de bestedingsvrijheid en flexibele aanwending van middelen door de lagere niveau's: het geven van een taakstellend karakter aan de normen of het maken van budgetafspraken op basis van een plan of programma zodat overschotten bij het ene object tekorten bij andere objecten kunnen compenseren.

Hoewel deze strevingen in de decentralisatiemodellen op verschillende wijzen zijn uitgewerkt is de koppeling aan een plan of programma (als wervingsvoorwaarde) in alle voorstellen aanwezig.

De verschillen in de uitwerkingen houden wederom verband met de doeleinden die de opstellers willen realiseren, de knelpunten in de sector (beschreven in paragraaf 3.1.3) en de kenmerken van de sector, met name de mogelijkheid en wenselijkheid om financiële middelen te versleutelen volgens objectieve criteria.

De middelen toedeling in de sector onderwijs geschiedt ten dele op basis van normbedragen en ten dele door het stellen van financiële grenzen aan provinciale plannen. Dit laatste omdat het ontwikkelen van objectieve normen niet op alle onderwijsterreinen mogelijk en wenselijk is, met name ten aanzien van het ontwikkelings- en vernieuwingsbeleid. Voor de vorm denkt men aan rijksbijdrageregeling.

Om een flexibele aanwending van de normbedragen mogelijk te maken heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten - als korte termijnoplossing - de wens geuit deze een taakstellend karakter te geven.

In het ontwerp van de Kaderwet specifiek welzijn geschiedt de distributie van financiële middelen via het Provinciefonds en het Gemeentefonds. Over de mogelijkheid van een goede verdeelsleutel zijn zowel optimistische als pessimistische geluiden te horen. Vooruitlopend op de invoering van deze wet worden rijkssubsidieregelingen samengevoegd tot rijksbijdrage regelingen. Om voor een rijksbijdrage in aanmerking te komen moet men aan een aantal voorwaarden voldoen. Bij de rijksbijdrage regelingen betekent dit een planningsprocedure analoog aan de Kaderwet. De Minister heeft echter meer beïnvloedingsmogelijkheden dan bij de Kaderwet. Ook hier moet nog een verdeelsleutel worden gevonden. Mogelijkerwijs leveren de experimenten die gaande zijn voor dit doel bruikbare informatie.

De voorstellen voor de volkshuisvesting hebben gemeenschappelijk het komen tot budgetafspraken op basis van gemeentelijke programma's (met rijk of met provincie). De wijze waarop men tot budgetafspraken komt is per voorstel verschillend. (zie bijlage 1, paragraaf 1.6.2) We constateren dat het voorstel van het Ministerie zelf aanzienlijk pessimistischer lijkt ten aanzien van verleuteling op basis van objectieve normen dan de R.T.D.-voorstellen. Het R.T.D.-1-voorstel scheidt voor gemeenten de mogelijkheid in de vorm van een convenant met de Minister afspraken te maken over een aanvullend budget aan de hand van het programma. Deze afspraken kunnen echter ook het basisbedrag betreffen waardoor de bestedingsvrijheid wordt beperkt. Tenslotte bestaat tijdens het uitvoeringsproces de mogelijkheid tot hernieuwd overleg met het rijk voor zeer bijzondere gevallen die daartoe een bedrag op de begroting heeft gereserveerd. Dit 'subjectief sluitstuk' is zoveel mogelijk benoemd naar voorzienbare gevallen.

2.3.1.5. afspraken

Bij vergelijking van de decentralisatiemodellen blijkt dat:

- in alle modellen mogelijkheden tot (nader) overleg bestaan en er dus mogelijkheden tot het maken van afspraken zijn;
 - over het algemeen instructies omtrent inzichtelijkheid en controleerbaarheid, politieke beïnvloedbaarheid en gelijkwaardigheid van betrokkenen (het 'complementaire gehalte') ontbreken;
 - dat de planningssystematieken bij onderwijs en volkshuisvesting te beschouwen zijn als een aanzet tot een complementaire bestuursovereenkomst.
- N.B. Wij bekijken hier alleen overlegsituaties tussen overheden, waarbij het rijk in elk geval is betrokken.

Bij de analyse van de overlegsituaties gaan wij uit van de hypothese dat de positie van de betrokkenen (onder meer) bepaald wordt door de belangen van de betrokkenen (als kenmerk van de sector) en de andere stuurmiddelen waarover de betrokkenen beschikken.

Op het terrein van het onderwijs bestaan de volgende overlegsituaties: overleg tussen rijk en provincie over algemene beleidsaangelegenheden (a) en overleg tussen rijk en provincie over aan provinciale plannen te koppelen financieringsgrenzen (b). Complementaire waarborgen ontbreken. Belangen van de Minister zijn vooral: het kunnen beschikken over goede informatie en de realisering van het vernieuwingsbeleid waartoe medewerking van lagere overheden noodzakelijk is. Beïnvloedingsmechanismen van de Minister zijn: het toezicht op de provinciale plannen, de aanwijzingsbevoegdheid en verdeling van de begrotingsmiddelen over de provinciale plannen (voor vernieuwing slechts een klein deel van de rijksbegroting).

Belangen van de provincie liggen vooral in de sfeer van optimalisering van financiële middelen. Een belangrijk provinciaal 'wapen' is de informatie. Als temperingsmechanismen wordt alleen de tweesporige rechtsbescherming genoemd (bezwaarschriften en de arab-procedure). Ten aanzien van de eventuele afspraken die worden gemaakt zullen de verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk liggen. Het is mogelijk dat men elkaar bij onbevredigende resultaten de 'zwarte piet' toespeelt.

Overlegsituaties bij de Kaderwet specifiek welzijn zijn: het verplicht overleg, dat vooraf dient te gaan aan het toepassen van beïnvloedingsmechanismen door de Minister(s) (a) en het eventuele overleg in verband met 'onaanvaardbare financiële consequenties' voor lagere overheden als gevolg van ingrijpen van hogere overheden (b). Voorts is het denkbaar dat samenwerking tussen de overheden noodzakelijk is omdat taken elkaar raken of omdat de gemeente uitvoerende activiteiten zal moeten verrichten voor taken die onder de rijksverantwoordelijkheid vallen (c). Bij dergelijke omstandigheden is overleg noodzakelijk, met name wat betreft de (verdeling van de) financiële consequenties.

Bij deze overleg situaties moeten we bedenken dat het rijk belang heeft bij de uitvoering van zijn autonome voorzieningen en kan sturen middels regelgeving. Lagere overheden kunnen hier slechts enkele temperingsmechanismen (bezwaar- en beroepprocedures) tegenoverstellen.

De overlegmogelijkheden voor een meer gedecentraliseerde volkshuisvesting verschillen per advies.

Het. V.R.O.-voorstel kent relatief veel overlegsituaties, te weten : het regionaal planningskader met als resultaat de regionale plannen en programma's te beschouwen als afspraken (a), het regelmatig overleg met de provincie over het regionale planningskader (b) en eventueel overleg rond de principetoezeggingen voor de lokale plannen (c) en rond de budgetafspraken (d). Waarborgen voor het complementair gehalte worden niet gegeven hoewel men in de notitie de regionale volkshuisvestingscommissie een 'complementair getinte' commissie noemt.

Rijksbelangen zijn : het kunnen beschikken over betrouwbare informatie en realisering van het nationale woningbouwprogramma waarbij het rijk afhankelijk is van initiatieven op lokaal niveau. Daartoe beschikt de Minister over sturingsmogelijkheden omtrent de inhoud van regionale plannen en programma's en lokale plannen (eindbeslissing). De Minister kan sturen middels op centraal niveau gestelde prioriteiten en "bindt zich financieel" aan het lokale programma. Over de wijze waarop de Minister zich bindt heeft men nog geen keuze gedaan. Men uit twijfels over de mogelijkheid van een volledige versleuteling volgens objectieve normen. Lagere overheden zullen hun bouwaanvragen of prioriteitstelling daaromtrent gehonoreerd willen zien. Hun sturingsmogelijkheden betreffen vooral de te verstrekken informatie en het daarwerkkelijk realiseren van de toegewezen aanvragen.

De politieke verantwoordelijkheden ten aanzien van de afspraken zullen ook in de nieuwe situatie niet altijd duidelijk liggen.

Het R.T.D.-1-voorstel scheidt de volgende overlegstructuren : een overlegstructuur tussen rijk en provincie indien de Minister afwijkt van de provinciale adviezen, vast te leggen in een complementaire bestuursovereenkomst (a) en eventueel overleg ten behoeve van een aanvullend budget resulterend in een convenant (b). Daarnaast bevat de databank complementaire aspecten (c).

Waarborgen voor het complementair gehalte zijn niet uitgewerkt. Alleen wordt ten aanzien van ad. a opgemerkt dat een uitspraak van de controlerende politieke organen noodzakelijk is.

De Minister kan sturen bij het opstellen van het nationale bouwprogramma en het honoreren van bouwaanvragen. Indien lagere overheden verzoeken om een aanvullend budget openen zij tegelijkertijd mogelijkheden tot sturing door het rijk.

De temperingsmogelijkheden van de lagere overheden zijn dezelfde als bij het V.R.O.-voorstel.

Het R.T.D.-2-voorstel spreekt ook van een geformaliseerde overlegstructuur tussen rijk en provincie (a) en overleg ten behoeve van een extra-budget (b). Men distantieert nadrukkelijk van complementaire waarborgen.

Het voorstel komt ten aanzien van de verdere uitwerking grotendeels overeen met het R.T.D.-1-voorstel, zij het dat de sturingsmogelijkheden voor de Minister verminderen ten koste van die van de provincie.

Tenslotte kunnen we concluderen dat de planningssystematieken bij onderwijs en volkshuisvesting in de buurt komen van wat we in de theoretische beschouwing over afspraken 'de bestuursovereenkomst' noemden samenwerkingsvorm waarbij de legitimering van het bijzondere naar het algemene loopt. De (waarborg voor) gelijkwaardigheid verschilt echter per voorstel.

2.3.2. de rijksdienst

De rijksdienst wordt in de decentralisatiemodellen geconfronteerd met de volgende veranderingen. Het aantal onderwerpen waarover ten departemente wordt beslist neemt af, evenals de frequentie van de te nemen beslissingen. De sector onderwijs vormt hierop een uitzondering gezien de grotere aandacht voor vernieuwingen waarbij het automatisme in het beslissen waarvan thans veel sprake is niet meer voldoet.

De aard van de te nemen beslissingen zal naar verwachting ingrijpend veranderen bij de geanalyseerde beleidssectoren. Van de rijksoverheid worden vooral beleidsgerichte activiteiten met een algemeen karakter verwacht. Ten behoeve van de belangenafwegingen en prioriteitenstellingen op het centrale niveau, waaraan bij de decentralisatie veel belang wordt gehecht, is het beschikken over een 'totale beleidsvisie' noodzakelijk. Detailkwesties worden overgelaten aan lagere niveau's. Dit geldt ook ten aanzien van de beoordeling van beleidsplannen van lagere overheden. De huidige ad hoc en veelal specialistische beoordeling wordt vervangen door een globaal oordeel over beleid van lagere overheden.

De beoordeling van deze beleidsvoornemens mondt uit in het centrale beleidskader (volkshuisvesting). Of het centrale beleidsplan moet als richtsnoer dienen voor de beoordeling van het beleid van lagere overheden (onderwijs, eventueel specifiek welzijn).

Waarschijnlijk is hier sprake van een cyclisch proces: 'oude' beleidsplannen dienen als richtsnoer, doch de beoordeling mondt uit in een 'nieuw' centraal beleidskader.

Voorts is het van belang dat de top van het departement gezien de politieke verantwoordelijkheid in elk geval betrokken is bij de eindbeslissing van het centrale beleidskader, die aan het parlement wordt voorgelegd en waaraan overleg met commissies vooraf zal gaan.

Tenslotte zal het departement veel aandacht moeten geven aan het verzamelen en verwerken van informatie. Zowel ten behoeve van het centrale beleid als ten behoeve van ondersteuning van activiteiten op lagere niveau's. Dit omdat veel informatie alleen op centraal niveau verzameld en verwerkt kan worden, bijvoorbeeld omtrent kosten en kwaliteit van bepaalde activiteiten.

De reikwijdte van de departementale activiteiten zal toenemen. Over wijzigingen in het aantal overlegsituaties is het moeilijk een uitspraak te doen. Met enige voorzichtigheid voorspellen we op lange termijn een afname (veel overleg met gemeenten of direct met particulieren wordt vervangen door overleg met provinciale vertegenwoordigers). De onderwerpen die aan de orde komen zullen in elk geval algemener van aard zijn.

- 1) Sociaal en Cultureel Planbureau, Profijt van de overheid: de verdeling van overheidsuitgaven voor volkshuisvesting en onderwijs in 1975, Den Haag, 1977.

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.

