

De organisatie en werkwijze
van de rijksdienst

Rapportage
van de
secretarissen-generaal

**De organisatie en werkwijze van
de rijksdienst**

Rapportage van de secretarissen-generaal

maart 1993

Inhoudsopgave

	pag.
I	
INLEIDING	5
II	
DE PLAATS VAN DE RIJKSOVERHEID	6
1 De staatsrechtelijke context van het rijksbestuur	6
2 De maatschappelijke context van het rijksbestuur	8
3 De maatschappelijke eisen aan het rijksbestuur	9
4 Het rijksbestuur in Europa	10
5 De bestuurlijke organisatie	16
6 De sterkten en zwakten van de rijksoverheid	17
III	
ENKELE OPLOSSINGSRICHTINGEN	25
1 De marges voor verandering	25
2 De scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering: de vorming van kerndepartementen	26
3 De "ontkooking" van de departementale organisatie	30
4 Decentralisatie, bestuurlijke reorganisatie	34
5. Het apparaat van de rijksdienst	36
6 Regie, afstemming en integratie	40
7 De departementale organisatie van de rijksdienst	47
7.1 Uitgangspunten	47
7.2 De Europese dimensie en de algemene politieke coördinatie van het beleid	49
7.3 Opties met betrekking tot de organisatie van de rijksdienst ter oplossing van gesignaleerde knelpunten	50
a. Algemeen	50
b. De "lijst van aandachtspunten"	53
SAMENVATTING EN CONCLUSIES	61
BIJLAGE	
Samenvattingen van de departementale takenanalyses	
Ministerie van Algemene Zaken	65
Ministerie van Buitenlandse Zaken	69
Ministerie van Justitie	73
Ministerie van Binnenlandse Zaken	79
Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen	83
Ministerie van Financiën	89
Ministerie van Defensie	95
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	99
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	103

Ministerie van Economische Zaken	107
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	111
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	115
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	121

I Inleiding

In het overleg van 21 januari 1992 met de minister-president en de ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken is ons gevraagd onze zienswijze te geven over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst. Dit in het licht van de ervaringen opgedaan met eerdere grote operaties, en rekening houdend met de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die zich nationaal en bovennationaal voordoen. Bij het opstellen van dit bericht kan worden voortgebouwd op eerdere, deels nog niet afgesloten, werkzaamheden in het kader van de Grote Efficiency Operatie. Daarbij heeft ieder ministerie een takenanalyse gemaakt teneinde een verantwoorde keuze te kunnen maken van de activiteiten en beleidsonderwerpen, die voor herijking of herschikking in aanmerking zouden moeten komen. Deze analyses zijn het afgelopen jaar nader uitgewerkt en in het beraad van secretarissen-generaal besproken. De naar aanleiding hiervan bijgestelde takenanalyses gaan als bijlagen hierbij. Zij geven tezamen een goed overzicht van de taken die de rijksdienst thans vervult. Daarnaast geven zij een inzicht in de te verwachten ontwikkelingen in het takenpakket van de rijksoverheid en in de belangrijkste inhoudelijke en organisatorische vraagstukken die zich daarbij zullen voordoen. Aan de hand daarvan hebben wij getracht oplossingsrichtingen te schetsen voor de meer algemene knelpunten, die zich "rijksbreed", in de werkwijze en organisatie van de overheid voordoen. Bij het uitwerken van onze voorstellen is getracht systematische oplossingen te vinden voor de beleidsorganisatorische problemen, zoals deze uit de analyses naar voren zijn gekomen. Reorganisaties van en binnen de rijksdienst zijn slechts zinvol voor zover zij oplossingen bieden voor reële problemen en knelpunten.

II De plaats van de rijksoverheid

6

II.1 DE STAATSRECHTELIJKE CONTEXT VAN HET RIJKSBESTUUR

Het rijksbestuur, als deel van de uitvoerende macht is onderworpen aan de bindingen die typerend zijn voor de continentale parlementair-democratische rechtsstaat. In politiek opzicht is het bestuur gebonden, doordat zijn optreden via de ministeriële verantwoordelijkheid direct of indirect is onderworpen aan de parlementair-democratische controle. Anders dan, bij voorbeeld, in de Verenigde Staten en Canada kent het Nederlandse staatsrecht niet de figuur van het zogenaamde autonome agentschap dat rechtstreeks verantwoording schuldig is aan het Parlement. Bij ons bestaat ook voor autonome, functioneel gedecentraliseerde lichamen van openbaar bestuur als de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties ten minste een afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid. Op haar beurt blijft deze onderworpen aan het toezicht van de Staten-Generaal.

In juridische opzicht dient het optreden van het rijksbestuur, daar waar het de burger bindt of verplicht, op de wet in formele zin te berusten, of tenminste daartoe herleidbaar te zijn. Daarnaast geldt voor het bestuur, voor zover het naar staatsrechtelijke maatstaven in de zogenaamde wetsvrije ruimte mag plaatsvinden, dat het moet voldoen aan geschreven en ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur en steeds de grond- en mensenrechten moet respecteren zoals deze in de Grondwet en internationale verdragen zijn neergelegd.

Ofschoon deze staatsrechtelijke context voor het openbaar bestuur in hoofdtrekken al aan het eind van de negentiende eeuw was uitgekristalliseerd, is de praktijk van onze parlementaire-democratische rechtsstaat de laatste drie decennia tamelijk drastisch veranderd. Als belangrijkste veranderingen voor de praktijk van het openbaar bestuur kunnen hier worden genoemd:

1 De veranderende rol van de Staten-Generaal, en meer in het bijzonder van de Tweede Kamer.

Tot aan het eind van de jaren vijftig lag in het optreden van het parlement het zwaartepunt bij de medewetgevende taak en in de controle achteraf op het regeringsbeleid. Daarbij hielden beide zijden de eigen rol in ons staatsbestel nauwkeurig in het oog. Sindsdien heeft de belangstelling van de volksvertegenwoordiging zich aanmerkelijk verplaatst naar een controle vooraf op en betrokkenheid bij het te voeren regeringsbeleid. De vooral sinds het eind van de jaren zestig sterk toegenomen communicatie tussen regering en parlement bij nota, beleidsaankondigende brief en ontwerpplannen of programma's heeft de parlementaire betrokkenheid bij de vorming van het regeringsbeleid aanzienlijk intensiever gemaakt. Een consequentie daarvan was dat regering en parlement hun eigen functies en verantwoordelijkheden binnen ons staatsbestel minder strikt gingen bewaken. Een ander gevolg was dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid in de volksvertegenwoordiging als het ware zijn vervolg

kreeg in een gefragmenteerde parlementaire bemoeienis van specialisten die in vaste commissies zijn gaan optreden. Zij achtten zich meer en meer betrokken bij het beleid als "going concern" van "hun" ministerie. Deze voortschrijdende rolverstrengeling en beleidsfragmentering maakt van de ministerraad een cavalcade van koetsen, met de verantwoordelijke bewindspersonen weliswaar op de bok, maar steeds met een groep zéér betrokken volksvertegenwoordigers op de treeplank. Dezen voorzien hun voerlieden van klemmende aanwijzingen over de te volgen koers en letten daarbij niet primair op de totale formatie. Omgekeerd zijn ook de voerlieden geneigd vooral hun oor te lenen aan de naar klassiek staatsrechtelijke maatstaven minder passende meelifters.

2 De groeiende betekenis van het legaliteits-vereiste.

In de verhoudingen van de laat-negentiende eeuwse, begin twintigste eeuwse rechtsstaat was de formele of materieel-wettelijke regeling het instrument bij uitstek voor de uitvoerende macht. Openbaar bestuur was vooral wetsuitvoering en -handhaving. Met het opkomen en uitgroeien van de sociale rechtsstaat, of verzorgingsstaat, verloor de wettelijke regeling aan betekenis. In de sociale rechtsstaat wordt veel beleid gevoerd met reële prestaties (infrastructuur, openbare nutsvoorzieningen, maatschappelijke zorg, scholing, etc.) en met financiële voorzieningen of subsidies (woningbouw-subsidies, individuele huursubsidies, studiefinanciering, bijstand, etc.).

De consequentie hiervan was dat het openbaar bestuur zich aanvankelijk steeds meer in de "wetsvrije" ruimte is gaan afspelen. Interne beleidsregels in de vorm van subsidie-richtlijnen, vaste financieringsvoorwaarden of verstrekkingnormen werden bepalend voor het optreden van grote delen van het rijksbestuur. In de jaren zeventig moesten de taken en het beleid van departementen als het toenmalige CRM, Vomis en EZ meer uit de interne beleidsregels dan uit de wetgeving worden afgeleid. Hierop heeft in de jaren tachtig een duidelijke reactie plaatsgevonden. Gebreken in de transparantie, berekenbaarheid en controleerbaarheid van een bestuur in "de wetsvrije ruimte", hebben geleid tot de uitbreiding van het legaliteitsvereiste tot buiten het staatsrechtelijk voorgeschreven domein. De Kaderwet Financiële Middelen EZ en de voorgestelde regeling voor het bestuur met subsidies in het voorontwerp Awb (derde tranche) zijn illustratief voor deze ontwikkeling, die zich overigens ook elders in West-Europa voordoet. Het optreden van het rijksbestuur wordt derhalve meer regelgebonden, en iedere beleidsuitbreiding en -intensivering zal voortaan meer dan in het verleden haar afspiegeling vinden in een verdichting van de formele regelgeving.

3 De verscherping van de rechtmatigheidseisen die aan het openbaar bestuur worden gesteld.

Dat bestuur moet wetsconform zijn en het moet voldoen aan geschreven en ongeschreven algemene beginselen van juridische behoorlijkheid. Het moet ook in zijn normstellende activiteiten, de marges respecteren die nationale en internationale grondrechtencatalogi hem laten. Voor individuele burgers en andere belanghebbende partijen is in een vrijwel uitputtende rechtsbescherming tegen bestuurshandelingen voorzien. Verder voorziet de Wet Openbaarheid van Bestuur in waarborgen voor de transparantie van het bestuur en zijn er tal van procedurele voorzieningen voor advies en inspraak ter vergroting van de zorgvuldigheid in de bestuurlijke afweging. Dan is er nog de toets van de Ombudsman op de correctheid van de rijksdienst in zijn verkeer met de burgers. Dit alles wordt zichtbaar in een nog steeds voortschrijdende juridificering van het

openbaar bestuur. De grote praktische gevolgen daarvan voor het handelingsvermogen van het bestuur worden nog niet ten volle onderkend. Zij werken door in de snelheid van de beleidsprocessen, in de arbeidsintensiviteit daarvan en in hun beheersbaarheid.

De hier heel globaal aangeduide ontwikkelingen leveren een spanning op tussen aan de ene kant de druk tot beleidsuitbreiding en intensivering die voortkomt uit de toegenomen verstrengeling tussen regering en volksvertegenwoordiging bij het overheidsbeleid in al zijn onderdelen en aan de andere kant de beperkingen en marges die het legaliteits- en rechtmatigheidsvereiste aan het rijksbestuur opleggen. Deze spanning komt tot uiting in de stijgende kwantitatieve en kwalitatieve eisen die aan de wet- en regelgeving worden gesteld. Zij werkt door in het tekortschieten van het uitvoerende en handhavende bestuur. In al haar scherpste is zij zichtbaar in de groeiende achterstanden waarmee de, overigens aanzienlijke uitgebreide, rechterlijke macht kampt.

8

II.2 DE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT VAN HET RIJKSBESTUUR

In vergelijking met de eerste helft van deze eeuw is ook de maatschappelijke omgeving waarin het rijksbestuur opereert, in menig opzicht diepgaand veranderd. Politieke, economische en technologische ontwikkelingen hebben geleid tot de internationalisatie van ons economisch en maatschappelijk bestel. In een naar buiten toe opener wordende samenleving verliest het traditionele beleidsinstrumentarium van de rijksoverheid aan effectiviteit, terwijl autonome nationale beleidskeuzen en -voorkeuren steeds kwetsbaarder blijken voor exogene gebeurtenissen. Deze waarneming is in de sfeer van de economische ordening en het economisch beleid al lange tijd gemeengoed, maar ook daarbuiten, op uiteenlopende terreinen als het mediabeleid, het milieubeleid en de rechtshandhaving, bepalen grensoverschrijdende feiten en ontwikkelingen meer en meer het decor voor de nationale beleidsvorming en -uitvoering.

Het tempo waarin nieuwe wetenschappelijke en technologische vindingen op de markt kunnen worden toegepast en, mede door de verbeterde communicatie-mogelijkheden, maatschappelijk gemeengoed worden, neemt toe. Daaruit vloeien nieuwe onderwerpen op de beleidsagenda van de rijksoverheid voort, terwijl bestaande beleidsvoorkeuren aan relevantie en bestaande beleidsinstrumenten aan effectiviteit verliezen.

Op tal van beleidsgebieden, zoals de ruimtelijke ordening, het volksgezondheids- en het milieubeleid alsmede de ordening van het economisch verkeer, neemt de omloopsnelheid van beleidsvoorkeuren en wetgeving toe. Beleid noch wetgeving vormen op deze en andere gebieden meer een rustig bezit.

De mate waarin de samenleving door nieuwe ontwikkelingen wordt geraakt, kan naar plaats en naar bevolkingssegment sterk verschillen. Zo is de minderhedenproblematiek nu vooral een vraagstuk in de grootstedelijke gebieden. Congestieverschijnselen in het verkeer en conflicterende aanspraken op de schaarse ruimte zijn typisch randstedelijke problemen, terwijl tegelijkertijd het leefbaar houden van de kleine kernen op het platteland in het Noorden en Oosten van het land aandacht vraagt. Sociale voorzieningen die zijn toegesneden op de bij het oudere deel van de bevolking bestaande gezinspatronen, blijken slecht aan te sluiten bij de leefgewoonten van jongeren. Deze voorbeelden zijn met vele andere aan te vullen: algemene regelingen blijken, hoe gedifferentieerd ook, steeds minder hanteerbaar bij

de toenemende verscheidenheid in situaties waarin ze hun toepassing moeten vinden. Ons land heeft zich van oudsher gekenmerkt door een rijk geschakeerd patroon van groeperingen met uiteenlopende religieuze, levensbeschouwelijke en maatschappelijke opvattingen. Zij konden zonder grote fricties naast en met elkaar samenleven door een combinatie van tolerantie en zelfdiscipline in beleving van de specifieke "eigenheid". Dit patroon is de laatste decennia door intensiever wordende migratiebewegingen en "culturele importen" nog verscheidener geworden dan het al was. De vanouds bestaande, Nederland welhaast typerende, arrangementen voor een plurale samenleving hebben echter aan werking ingeboet. Door de toegenomen geografische en sociale mobiliteit van de bevolking verliezen bestaande sociale verbanden aan bestendigheid en greep. De autonome sociale controle op het gedrag van de (mede-) burgers neemt af. De verzekering van het noodzakelijke minimum aan normconform gedrag wordt in toenemende mate afgewenteld op de publieke controle die de overheid uitoefent. Het voorgaande houdt in dat de (rijks-) overheid nu in een duidelijk andere omgeving moet opereren dan die waarin de sociale rechtsstaat is ontstaan. Vergeleken met de jaren vijftig, toen Nederland nog een betrekkelijk in zichzelf besloten, stabiele en, de verzuiling ten spijt, tamelijk homogene samenleving was, waarin maatschappelijk verbanden een effectieve controle op het gedrag van de aangeslotenen uitoefenden, is de omgeving voor de rijksoverheid in vrijwel ieder opzicht "bestuursonvriendelijker" geworden:

- de omloopsnelheid van wetgeving en beleid is toegenomen;
- de groeiende geografische en maatschappelijke verscheidenheid maakt het vinden van algemeen toepasbare en uitvoerbare beleidsoplossingen steeds lastiger;
- de lossere wordende sociale controle schept hogere uitvoerings- en handhavingslasten;
- de gegroeide mogelijkheden voor grensoverschrijdende mobiliteit hebben meer ruimte voor "beleidsontwijking" geschapen.

Kortom, de legitimatie van het openbaar bestuur is geen vanzelfsprekendheid meer. Dit niet als excuus voor de tekortkomingen van dat bestuur, maar als constatering, die aan voorstellen tot verbetering ervan vooraf moet gaan.

II.3 DE MAATSCHAPPELIJKE EISEN AAN HET RIJKSBESTUUR

Mag de taakuitoefening van de rijksoverheid dan aanzienlijk moeilijker zijn geworden, de eisen die de maatschappelijke omgeving aan de overheid stelt, zijn zeker niet minder geworden. Het omgekeerde is waar. Naarmate een samenleving zich in economisch en technologisch opzicht verder ontwikkelt, wordt de verzekering van de publieke veiligheid van vitaler belang. Gering schijnende verstoringen van de openbare orde en veiligheid kunnen in een steeds verder door specialisatie en onderlinge afhankelijkheden gekenmerkte samenleving grote nevengevolgen hebben (vergelijk energievoorziening, transport-logistiek, communicatie en waterstaat). Het vermogen om de veiligheid van lijf en goed in het publieke en het private domein te waarborgen is onverminderd nog steeds een als vanzelfsprekend geldende eis die aan het openbaar bestuur wordt gesteld. Hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid en kwaliteit van het publieke aanbod aan onderwijsvoorzieningen, fysieke en technologische infrastructuur, openbare nutsvoorzieningen, gezondheidsvoorzieningen met inbegrip van de verwijdering en verwerking van afvalwater en afvalstoffen.

De groeiende gevoeligheid van de burgers voor de kwaliteit van hun fysieke omgeving leidt tot een groter wordend beroep op de overheid ter beperking van ongewenste externe effecten van productie en consumptie (milieubeleid). Haar ordenende en

arbitrerende tussenkomst wordt in iedere moderne samenleving onontbeerlijk geacht bij de toedeling van onderling conflicterende claims op de schaarse beschikbare ruimte, vooral in dichtbevolkte gebieden. De procedureel zwaar gebufferde besluitvorming rond elektriciteitscentrales en de hoofdinfrastructuur (Betuwelijn, HSL) zijn representatief voor deze onontbeerlijke publieke arbitrage.

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de waarborgfunctie van de overheid tot wasdom gekomen. Deze in een gecompliceerd samenstel van sociale verzekeringen en -voorzieningen uitgewerkte functie, heeft door haar omvang en -onbedoelde- neveneffecten weliswaar de behoefte aan correcties opgeroepen, maar haar belang als zodanig staat niet fundamenteel ter discussie.

10

Uiteraard worden de maatschappelijke eisen aan het openbaar bestuur door dat bestuur niet zelfstandig beantwoord. Zij worden, als het ware gefilterd door de politieke organen van ons staatsbestel, aan het bestuur aangereikt. In die politieke filtering staat niet de effectiviteit van het overheidsoptreden, maar zijn aanvaardbaarheid voorop. Dat kan ertoe leiden dat bepaalde eisen harder en scherper doorkomen dan andere. Pijnlijke en daardoor controversiële besluiten worden minder gemakkelijk genomen dan beslissingen waarin de "berekening van de consensus" een positief saldo te zien geeft. Niettemin kan de kloof tussen de maatschappelijke vraag en het publieke aanbod niet te groot worden, noch kunnen de effectiviteit en de doelmatigheid van het beleidsinstrumentarium niet consequent aan de staart van de beleidsafweging worden geplaatst.

De legitimiteit van het openbaar bestuur wordt bepaald door de democratische grondslag ervan, haar rechtsstatelijke conformiteit en door het resultaat. Het laatstgenoemde aspect mag niet worden vergeten. Immers de doelmatigheid waarmee het openbaar bestuur de hierboven aangeduide veelheid van verantwoordelijkheden weet te realiseren, blijkt in hoge mate bepalend voor het betrekkelijke welslagen of falen van samenlevingen in het internationale verband. De kwaliteit van het openbaar bestuur in termen van bestendigheid, berekenbaarheid en doelmatigheid blijken uiterst belangrijke factoren in de internationale beleidsconcurrentie. Deze wordt veroorzaakt door de nog onvoldoende onderkende snelheid waarmee de globalisering van economische en technologische ontwikkelingen zich voltrekt. De spectaculaire successen van de Zuid-Oostaziatische economieën laten het belang van een kwalitatief sterk openbaar bestuur als medebepalende factor zien. Omgekeerd zijn de problemen die verschillende staten in Centraal- en Oost-Europa thans ondervinden bij de transformatie van hun centraal geleide economieën naar markteconomieën in belangrijke mate te herleiden tot het gebrekkige openbaar bestuur, dat niet bij machte is de randvoorwaarden te verzekeren die een markteconomie nodig heeft om te kunnen functioneren.

Het bestuurlijk apparaat van de rijksoverheid staat voor de uitdaging van in een onmiskenbaar bestuursonvriendelijker wordende omgeving te voldoen aan de hoge en -in sommige opzichten- omvangrijker wordende eisen van de aan de internationale mededinging onderworpen nationale samenleving.

II.4 HET RIJKSBESTUUR IN EUROPA

Het Europese integratieproces, dat met de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht in een stroomversnelling lijkt te zijn geraakt, heeft voor het Nederlandse openbaar bestuur belangrijke gevolgen.

De drie belangrijkste consequenties zijn:

- de verdere juridificering van het nationale openbaar bestuur, doordat steeds omvangrijker beleidsterreinen door de communautaire besluitvorming worden geraakt. De nationale wetgever en het nationale bestuur worden steeds verder gebonden aan de marges die het gemeenschapsrecht stelt;
- veranderingen in de taakuitoefening van het openbaar bestuur, doordat het wordt belast met de uitvoering van "vreemd" gemeenschapsbeleid en wordt betrokken bij de voorbereiding van dat beleid in een andere omgeving dan de vertrouwde nationale context;
- een groeiende coördinatielast bij, achtereenvolgens, de definitie van de strategische Nederlandse belangen bij het Europese integratieproces, de afstemming van de Nederlandse standpunten over de talrijke beleidsinitiatieven van de Gemeenschap, en de formulering van de Nederlandse opvattingen in de eindfase van het communautaire besluitvormingsproces.

11

Elk van deze drie consequentie verdient hier een nadere uitwerking.

1 De verdere juridificering van het nationale openbaar bestuur

De materiële doelstellingen van het Europese integratieproces kunnen, na inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, in hoofdzaak worden omschreven als de totstandbrenging van een interne markt, die wordt gekenmerkt door markteenheden en gelijkheid van concurrentievoorwaarden, en een economische en monetaire unie. Daarin wordt het centrale monetaire beleid gevoerd door een autonoom centraal banksysteem en moeten de lidstaten hun economisch beleid, dat dient te voldoen aan een vijftal expliciete omschreven randvoorwaarden, coördineren. Deze doelstellingen worden verwezenlijkt in het kader van een communautaire rechtsorde die als één van zijn belangrijkste kenmerken heeft dat het gemeenschapsrecht steeds voorrang heeft boven daarmee strijdig nationaal recht.

Het is de combinatie van de verrijkende ambities van de Europese Gemeenschap met de suprematie van het gemeenschapsrecht, die de feitelijke impact ervan voor de nationale bestuurspraktijk bepaalt. Aanvankelijk was die vooral zichtbaar op het terrein van de economische ordening en het economisch beleid (met ingang van de landbouw en het transport). Nationale wetgeving en beleid mochten niet in strijd komen met de algemene bepalingen van het gemeenschapsrecht. Zo bleken in de jaren zeventig nationale minimum- en maximumprijisregelingen strijdig met het EEG-Verdrag, en werd het gebruik van economische steunmaatregelen aan steeds strikter wordende beperkingen onderworpen. Bij de totstandbrenging van de Wet Investeringsrekening kwam voor het eerst de Nederlandse wetgever hard in conflict met het EEG-verdrag, toen zijn oorspronkelijke afbakening van de voor investeringssteun in aanmerking komende bedrijfsinvesteringen moest wijken voor die van de Gemeenschap.

Geleidelijk aan is het raakvlak van het gemeenschapsrecht en beleid met het nationale beleid breder geworden. Dat is in de eerste plaats een gevolg van het streven van de Europese Gemeenschap om ter verzekering van het vrije verkeer van goederen, personen en diensten de kwalitatieve randvoorwaarden voor economische activiteiten op de markt zoveel mogelijk te uniformeren. Zo kwamen ver uiteenliggende wetgevingsgebieden als de nationale telecommunicatie-wetgeving, de nationale geneesmiddelenwetgeving en de nationale toetredingsregels voor de zogenoemde vrije beroepen binnen het bereik van de gemeenschapswetgever, die door middel van honderden harmonisatie-richtlijnen de

agenda van de nationale wetgever is gaan bepalen. Aan het niet-tijdig of niet goed implementeren van deze richtlijnen kunnen onder omstandigheden grote financiële consequenties verbonden zijn, zoals ondermeer is gebleken bij de richtlijnen tot verzekering van de gelijkheid tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers in de sociale zekerheid.

12 |

In de tweede plaats hangt de mogelijke impact van het gemeenschapsrecht ook samen met beleidskeuzen van de nationale wetgever. Indien, bijvoorbeeld, in het publieke omroep-, volksgezondheid-, onderwijs- of energievoorzienings-bestel de introductie van marktmatige elementen plaatsvindt, moet stelselmatig ermee rekening worden gehouden dat het gemeenschapsrecht daarop onverkort van toepassing is. De miskennis van deze consequentie kan tot onaangename verrassingen leiden, zoals op het gevoelige terrein van de omroepwetgeving inmiddels is gebleken. Na inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht zal ook de kerncompetentie van de volksvertegenwoordiging als (mede-)begrotings-wetgever aan normatieve kwantitatieve randvoorwaarden worden gebonden. Uit dit heel summiere en onvolledige overzicht vloeit voort, dat het Nederlandse openbaar bestuur bij de beleidsvorming en -uitvoering de juridische marges die het opdringende gemeenschapsrecht en -beleid overlaat, systematisch zal moeten leren verkennen. Dat geldt, uiteraard ook voor de samenstellende delen van de wetgevende macht. Waar zowel in de volksvertegenwoordiging als in grote delen van het apparaat van de rijksoverheid de kennis van het materiële beleid en recht van de Gemeenschap nog, zacht gezegd, ontoereikend is, doen zich hier niet te onderschatten risico's voor.

2 Veranderingen in de taakuitoefening van het openbaar bestuur

In het verleden is wel gedacht dat het opdragen van nationale beleidsbevoegdheden aan de Europese Gemeenschap ertoe zou leiden, dat het apparaat van de rijksoverheid navenant zou kunnen inkrimpen. Kan voor programma-uitgaven de substitutie van nationale taken voor gemeenschapstaken wel eens tot vermindering van nationale uitgaven leiden, voor de apparaatskosten is dit niet zo.

In de eerste plaats is de Europese Gemeenschap geen volwaardige bestuurslaag. Het overgrote deel van het gemeenschapsbeleid, zoals dat in talrijke richtlijnen en verordeningen is neergelegd, moet door nationale overheden worden uitgevoerd. De vergemeenschappelijking van nationaal beleid brengt soms aanzienlijk hogere uitvoeringslasten mee dan voorheen (vergelijk onder andere de milieu-effectrapportage, de aanbestedingsvoorschriften, de implementatie van de zogeheten Mac Sharry-hervormingen in het GLB, etc).

In de tweede plaats vergt de communautaire beleidsvorming en -uitwerking een intensieve betrokkenheid van de nationale administratie. Bij de totstandkoming en het bij de tijd houden van de honderden richtlijnen, die de voltooiing van de interne markt vergt zijn nationale ambtenaren al in een vroegtijdig stadium betrokken. Voor de standpunten die zij in het voorbereidingsproces van de communautaire besluitvorming innemen, is in de nationale sfeer vooroverleg nodig, ook al omdat de Gemeenschap bij haar beleidsinitiatieven geen rekening houdt- ook niet kan houden- met de bevoegdheden configuraties in de nationale sfeer. Nadat het desbetreffende gemeenschapsbeleid in kaderrichtlijnen, -verordeningen of -programma's tot stand is gebracht, zijn bij de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheden nationale ambtenaren vaak blijvend en frequent

betrokken in de z.g. beheerscomité's. Voor de betrokken onderdelen van de rijksdienst betekent zo de gehele of gedeeltelijke communautarisering van hun werkterrein een vergroting van de werkbelasting. Bij de vorming van "hun" beleid moeten deze onderdelen voortaan op twee beslissingsniveaus actief zijn.

In de derde plaats brengt de ontwikkeling van het Europese integratieproces, zoals deze onlangs in het Verdrag van Maastricht is neergelegd, mee dat er niet zozeer overdracht van bevoegdheden van het nationale niveau naar het gemeenschapsniveau plaatsvindt, maar dat de Gemeenschap meer of minder geclausuleerde bevoegdheden naast, of in aanvulling op nationale bevoegdheden krijgt opgedragen. De groeiende populariteit van deze z.g. parallelle en complementaire bevoegdheden in het Europese integratieproces – zij zijn onder andere te vinden bij het sociale beleid, het milieubeleid, het technologie- en het wetenschapsbeleid, de structuurfondsen en in het cultuur-, onderwijs- en volksgezondheidsbeleid – scheidt disproportioneel hoge administratieve lasten. De betrokken onderdelen van de rijksdienst blijven hun "gewone" taken behouden, maar daarenboven moeten zij nog de tijdrovende en arbeidsintensieve Brusselse diplomatie verzorgen.

13

In de vierde plaats leiden verschillende neveneffecten van het integratieproces, zoals de vergroting van het grensoverschrijdende goederen- en personenverkeer, ertoe dat bepaalde overheidstaken geïntensiveerd moeten worden. Dit is nu al evident op terreinen als de zorg voor de fysieke infrastructuur en de grensoverschrijdende politieke en justitiële samenwerking (Schengen).

Het is waarschijnlijk dat de zich nu al binnen de Gemeenschap aftekenende beleidsconcurrentie ertoe zal leiden, dat de eisen van de marktsector aan publieke voorzieningen als onderwijs, onderzoeksinstituten en dergelijke op den duur hoger zullen worden.

De hier kort aangeduide veranderingen in de taakuitoefening van het rijksbestuur nopen ertoe in de politieke beleidsvoering ten opzichte van het Europese integratieproces daarmee rekening te houden. Zij zijn kwalitatief en kwantitatief te belangrijk om ze slechts als de onontkoombare neveneffecten van een voor Nederland gegeven proces te beschouwen. Uiteraard dienen deze veranderingen ook bij de inzichten over de gewenste ontwikkeling van de rijksdienst te worden betrokken.

3 De coördinatie van het Nederlandse beleid tegenover het Europese integratieproces

Het Europese integratieproces is voor ons land in meer dan één opzicht van grote betekenis. Naar hierboven al is uiteengezet, oefent het een nog steeds toenemende invloed uit op de Nederlandse beleidspraktijk, terwijl het bovendien steeds meer een kader schept dat voor de economische ontwikkeling van groot belang is en dat derhalve steeds meer als vanzelfsprekend in onze nationale beleidsvorming zal moeten worden betrokken. De verdere voortgang van dat proces en de richting die de Gemeenschap zal nemen bij het gebruik van haar belangrijkste bevoegdheden, leveren in de nationale sfeer zwaarwegende politieke en beleidsmatige keuzemomenten op, waarin een afweging zal moeten worden gemaakt tussen de verschillende strategische belangen die daarbij in het geding kunnen zijn.

Moeten we in gemeenschapsverband blijven opteren voor het model van marktintegratie in eigenlijke zin, met een liberale communautaire handels-

politiek? Of kiezen we, meer aansluitend bij de Franse en Spaanse beleidstraditie, voor een model waarin de marktintegratie wordt gecorrigeerd door een min of meer interventionistische communautaire technologie- en industriepolitiek, geflankeerd door een min protectionistische handelspolitiek? Moeten we in gemeenschapsverband een communautair milieubeleid voorstaan met een hoog beschermingsniveau, dat grotendeels in de plaats treedt van het nationale milieubeleid, of moet het gemeenschappelijk milieubeleid zich tot de vaststelling van minimumnormen beperken, terwijl de lidstaten vrij blijven in hun nationale sfeer scherpere normen vast te stellen? Nemen we voor lief dat bij de uitbreiding van de Gemeenschap het communautaire institutionele bestel nog verder verstopt zal raken en dus de mogelijkheden tot intensivering van de beleidsintegratie bij voorbaat zal gaan beperken? Hoe zullen, te zijner tijd, de voorwaarden voor de overgang naar de derde fase van de EMU in politieke zin moeten worden geïnterpreteerd? Kiezen we daarbij, in het voetspoor van de Bondsrepubliek, voor een precieze uitleg, die voor de economische en monetaire beleidsintegratie onvermijdelijk twee of meer snelheden tot gevolg zal hebben? Hoe staan we tegenover het vraagstuk van de herverdeling van de financiële baten en lasten tussen de bij het integratieproces betrokken lidstaten? Deze vragen zijn makkelijk met verschillende andere aan te vullen. In onze nationale sfeer zullen daarop standpunten moeten worden ontwikkeld, waaraan kan worden gerefereerd bij de beoordeling van de talrijke initiatieven die in gemeenschapsverband door de Europese Gemeenschap zelf of door de lidstaten worden ondernomen.

Ad hoc beslissingen daaromtrent door de meest betrokken departementen op een betrekkelijk laag ambtelijk niveau voorbereid, leiden onvermijdelijk tot een chaotisering van het Nederlandse optreden in Brussel. Daar worden op verwante dossiers niet zelden onderling onverenigbare posities worden ingenomen. Hoe nodig een strategische beleidcoördinatie met het oog op het Europese integratieproces ook is, zij zal niet eenvoudig blijken, omdat de Nederlandse politieke en beleidscultuur tamelijk onverdraagzaam staat tegenover wat men als inperkingen bij voorbaat van de eigen keuze- en manoeuvre-vrijheden beschouwt. Echter de ervaring dat consistentie en bestendigheid van standpunten noodzakelijke voorwaarden zijn voor een effectieve alliantievorming in het communautaire besluitvormingsproces, dwingt hier tot een herziening van onze beleidscultuur.

De inhoud van communautaire beleidsinitiatieven wordt in de regel al in een vroegtijdig stadium bepaald, dat wil zeggen wanneer de Europese Commissie ze voorbereidt.

Lidstaten die daarbij niet of niet tijdig betrokken zijn, hebben het nakijken. Het verdere verloop van het communautaire besluitvormingsproces laat de afzonderlijke lidstaten steeds minder gelegenheid de inhoud van de Commissievoorstellen beslissend te beïnvloeden. Zowel de grotere invloed die het Europese Parlement na inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht op delen van het communautaire wetgevingsproces zal krijgen, als de te verwachten uitbreiding van de Gemeenschap reduceren de invloed van de afzonderlijke lidstaten binnen de Raad.

Een vroegtijdige betrokkenheid bij de communautaire beleidsvorming is alleen mogelijk, indien de beleidsagenda van de Europese Commissie zorgvuldig en consequent wordt gevolgd. Daarvoor is het onvoldoende alleen de naar buiten gebrachte beleidsaankondigende documenten van de Commissie te volgen.

Men zal moeten kunnen beschikken over betrouwbare informatienetwerken binnen het apparaat van de Europese Commissie. In vergelijking met lidstaten als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk blijft Nederland hierin ver achter. Dat ligt niet alleen aan het feit dat er relatief weinig Nederlanders op belangrijke posten binnen de Commissie werkzaam zijn, maar ook en vooral aan het gebrek aan vaardigheid van Nederlandse ambtenaren om in de hun vreemde communautaire omgeving te opereren.

Alle mythevorming over de internationale instelling van Nederland ten spijt, is de attitude van de in Brussel opererende Nederlandse departementsambtenaren in de regel tamelijk parochiaal, geconditioneerd als hij/of zij is door de typisch Nederlandse vooral op het bewaken van de eigen competenties georiënteerde departementspraktijk.

Met het laatste is de tweede moeilijkheid, die zich bij een vroegtijdige bemoeienis met de Brusselse beleidsinitiatieven voordoet, aangeduid. Het officiële beleidscoördinatiecircuit voor het Nederlandse beleid ten aanzien van de Gemeenschap is op de eindfase van het communautaire besluitvormingscircuit ingericht. Als er voor de eerste fasen niet in een afstemming van standpunten is voorzien, kan het gebeuren dat individuele "ondernemende" departementsambtenaren in Brussel behulpzaam zijn bij het vaststellen van beleidsinitiatieven waarover in Nederland overigens ten minste gemengde gevoelens bestaan en die in een later stadium moeilijk meer te keren zijn.

Toevalligheden en misverstanden blijken achteraf hier soms belangrijker te zijn geweest dan de moedwil van een zorgvuldig van te voren afgestemd optreden. Dat het zo, uiteraard, ook kan voorkomen dat verschillende departementen tegelijk bij de voorbereiding van een gemeenschapsinitiatief betrokken raken en in de Brusselse arena vooral hun onderlinge verschillen van inzicht tentoonspreiden, hoeft weinig toelichting. Evenmin vergt het nadere adstructie dat het gebrek aan behoorlijke beleidsafstemming vooraf, de behartiging van Nederlandse belangen ernstig kan schaden.

Sedert het begin van de jaren zeventig worden de standpunten die de Nederlandse vertegenwoordigers in het comité van Permanente Vertegenwoordigers en de verschillende Raden zullen innemen, voorbereid in de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (de zogenoemde CoCo). De CoCo, die onder voorzitterschap staat van de Staatssecretaris voor Europese Zaken, treedt op als ambtelijk(!) voorportaal van de Onderraad voor Europese Zaken (REZ). Formeel zijn departementen in de CoCo op hoog ambtelijk niveau vertegenwoordigd, in de praktijk treden de ambtelijke beheerders van de op de agenda staande dossier voor hun departementen op. Dit is een zwakke stee in de huidige CoCo-structuur. Met de verbreding van het gemeenschapsbeleid is de frequentie waarmee de Raadzittingen plaatsvinden groter geworden, de agenda van de CoCo wordt navenant omvangrijker in onderwerpen en in detail. Overigens loopt ook het zakelijk gewicht van de aan de orde zijnde onderwerpen steeds sterker uiteen. Als voorbereidingsgremium voor een politieke besluitvorming is de CoCo te omnivoor om een ambtelijk aanwezigheid op voldoende niveau te kunnen verzekeren. Een concept-verordening over de raskenmerken van vlinderbloemigen mag aanleiding geven tot verhitte meningsverschillen onder insiders, zij past niet op de agenda van een als zwaar bedoeld ambtelijk adviesorgaan. Echter de onaantrekkelijkheid -of onbeduidendheid- die vele CoCo-agenda's hebben, kan ertoe leiden dat wél zwaarwegende onderwerpen onvoldoende en op een te laag niveau aandacht krijgen. De tweede zwakke stee ligt in de groeiende belasting van het door het

ministerie van Buitenlandse Zaken verzorgde secretariaat. Dat kan het gehele door het communautaire integratieproces bestreken beleidsgebied inhoudelijk niet meer beheersen. Het moet voor zijn conceptconclusies mede koersen op de inzichten van de meestbetrokkenen vakdepartementen, die de neiging hebben vooral hun eigen opvattingen veilig te stellen en (te) weinig plegen te letten op de mogelijkheden die er zijn om in Raadsverband deze standpunten door te zetten. Ofschoon van de kant van de permanente Vertegenwoordiging wel tegengas wordt gegeven tegen een al te parochiale besluitvorming, tendeert de CoCo naar een concluderende besluitvorming waarin betrokkenen in Den Haag veel gelijk lijken te hebben, maar in Brussel weinig blijken te krijgen.

De derde zwakke stee hangt met de voorgaande samen. Het is weinig zinvol "het" Nederlandse standpunt al concluderend vast te pinnen, indien men vooraf al weet dat daarover al onderhandelend compromissen zullen moeten worden gesloten. De Nederlandse politieke vertegenwoordigers in de Raad zullen gewoonlijk meer behoefte hebben aan een goed inzicht in de standpunten van de overige lidstaten en aan conclusies die hun voldoende onderhandelingsruimte laten.

II.5 DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

De hierboven, onder II.2 – II.4, beschreven ontwikkelingen hebben ook ingrijpende gevolgen voor de bestuurlijke organisatie in Nederland. De eisen die aan het openbaar bestuur worden gesteld blijken naar plaats en regio steeds sterker uiteen te lopen. Dat heeft tot gevolg dat centrale regelingen met voor het hele land gelijkelijk geldende normen, steeds minder een pasklaar antwoord kunnen geven op de vraagstukken waarvoor zij bedoeld zijn. Er zijn echter ook verschillende overheidstaken die, vanoudsher in de lokale sfeer uitgeoefend, de gemeentelijke schaal zijn ontgroeid. Deze waarnemingen bevatten niets nieuws. Al enkele jaren zijn de discussies hierover gaande. In enige grootstedelijke gebieden zijn inmiddels initiatieven tot vernieuwing getroffen.

Heel ruw genomen, doen zich in de bestuurlijke organisatie twee groepen vraagstukken voor. De eerste groep behelst de problemen van de stedelijke en verstedelijkte gebieden. De Commissie Montijn, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor het binnenlands bestuur hebben in hun kort na elkaar uitgebrachte adviezen op het grote maatschappelijke en economische belang van de grote steden en hun typische problemen gewezen. Zij constateerden dat de bestaande bestuurstructuur een obstakel vormde om in de grootstedelijke gebieden een publiek beleid te voeren dat, aan de ene kant, recht zou kunnen doen aan de maatschappelijke en economische betekenis van die gebieden en, aan de andere kant, effectief zou kunnen bijdragen aan de oplossing van de belangrijke problemen daar. De verregaande onderlinge verwevenheid van de sturings-, voorzienings- en verdelingsvraagstukken op het niveau van de stedelijke gebieden vergt een aanpassing van de bestuurlijke organisatie. Samenwerking tussen de gemeenten is niet toereikend om grootstedelijke problemen op te lossen en het potentieel van deze gebieden te activeren. Voor de uitvoering van het rijksbeleid, zoals neergelegd in de Vierde nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex), het Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel 2 (SVV-2), de nota Regio's zonder grenzen, de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en het Nationaal milieu-beleidsplan plus (NMP-plus), is de bestaande bestuursstructuur niet toereikend. De daarin op te lossen vraagstukken overstijgen de gemeentelijke schaal.

Ook in de niet-stedelijke gebieden doet zich de problematiek van de bestuurlijke

schaalgrootte voor. Om tegemoet te komen aan de spanning tussen de omvang en de capaciteit van de gemeentelijke apparaten aan de ene kant, en de eisen die een afdoende aanpak van de problemen op tal van beleidsterreinen aan de andere kant stelt, is in het hele land een ingewikkelde en weinig doorzichtig stelsel van samenwerkingsverbanden ontstaan. In combinatie met de door het rijk ingestelde functionele gebiedsindelingen is een lappendeken van bestuurlijke gebiedsindelingen gegroeid. De bestuurlijke organisatie is zo onoverzichtelijk geworden. Daarbij komt dat een integrale afweging tussen de bij het publieke beleid betrokken belangen op het juiste bovengemeentelijke (of regionale) niveau, met een heldere democratische dekking, door deze ontwikkeling in toenemende mate in gevaar komt. Tenslotte biedt de horizontale afstemming tussen in beginsel gelijke partijen binnen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (te) weinig waarborgen voor een behoorlijke behartiging van bovengeschiedte belangen. Zo levert de huidige situatie in drieërlei opzicht een legitimiteitsprobleem. Door zijn verbrokkeldheid en ondoorzichtigheid wordt de controle op de rechtmatigheid van het bestuurlijke optreden steeds moeilijker. De democratische dekking voor tal van bestuurlijke beslissingen die diep in het bestaan van de burger kunnen ingrijpen, wordt steeds lacuneuzer, terwijl een veelheid van aparte samenwerkingsverbanden en functionele gebiedsindelingen ernstig afbreuk doen aan de gewenste effectiviteit en doelmatigheid van het bestuur op de bovengemeentelijke schaal.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat al deze verschillende bestuurlijke constructies moeten worden geharmoniseerd, in territoriale zin en voor wat betreft de bestuurlijke ophanging. Een bundeling van taken op regionaal niveau is dringend gewenst, als men met succes tot een goed geordende en overzichtelijke organisatie van het decentrale overheidsbestuur wil komen. Daarin zal tevens aan de eisen van juridische transparantie en van democratische controle moeten worden voldaan. Het betreft hier een even voor de hand liggende als kwetsbare wenselijkheid. Immers bij welke oplossing ook, moeten soms pijnlijke verschuivingen plaatsvinden in jaloers bewaakte competentiepatronen en in ingesleten bestuurlijke gewoontes.

II.6 STERKTEN EN ZWAKTEN VAN DE RIJKSOVERHEID

a De omvang van het overheidsapparaat

Naar internationale maatstaven is het apparaat van de rijksoverheid niet buitengewoon omvangrijk. Het is naar verhouding kleiner dan dat van landen als het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek en Frankrijk. Ook kwalitatief kan de rijksdienst een internationale vergelijking behoorlijk doorstaan. Dit geldt voor de kerndepartementen, maar ook voor uitvoerende en ondersteunende diensten, als bijvoorbeeld de belastingdienst en het CBS. Uit een vergelijkende OESO-studie blijkt dat er in kwantitatief opzicht in ons land geen sprake is van een loodzware rijksdienst. In deze studie zijn de overheidsdiensten van een groot aantal landen vergeleken qua structuur, organisatievorm en kwantiteit. De gegevens zijn niet zonder meer met elkaar te vergelijken. De interne bestuurlijke organisatie van de verschillende onderzochte landen loopt sterk uiteen. Zo is de "rijksdienst" van een federale staat als de Bondsrepubliek aanmerkelijk kleiner dan die van een centralistische eenheidsstaat als Frankrijk. Landen waarin de centrale overheden veel beleidsuitvoering in medebewind aan decentrale overheden of aan onafhankelijke agentschappen opdragen, zoals dat in Denemarken en Zweden het geval is, hebben een kleinere rijksdienst dan in landen met omvangrijke uitvoeringsorganisaties op centraal niveau. Daarnaast is de definitie van "ambtelijke dienst" niet voor elk land gelijk. Met name bestaan er grote verschillen

ten aanzien van de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de staatsbedrijven. Niettemin lijkt op basis van de thans bekende gegevens de conclusie gerechtvaardigd dat Nederland een naar verhouding betrekkelijk gering aantal ambtenaren heeft in verhouding tot de totale beroepsbevolking. Bij deze conclusie past een hieronder nader uit te werken voorbehoud.

Internationale vergelijkingn rijksdienst/collectieve sector

Land	Aantal departementen	departements ambtenaren	totaal collectieve sector	% beroepsbevolking
18 Denemarken	14	5.049	690.600	24%
Frankrijk	13	2.375.100	5.529.000	23%
België	14	57.043	832.923	21%
Ierland	16	27.883	269.900	20%
Portugal	12	404.973	970.628	20%
Verenigd Koninkrijk	17	399.709	5.109.000	18%
Italië	23	1.991.186	4.052.000	17%
Griekenland	19	123.441	634.290	16%
Duitsland	18	22.445	4.676.429	15%
Spanje	16	509.031	2.077.500	14%
Nederland	13	145.045	820.011	12%

(bron: OESO "Country profiles", draft, june 1992 cijfers anno 1990)

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken is een nader onderzoek gaande naar de onderlinge vergelijkbaarheid van bovenstaande gegevens. Deze studie zal tegen eind 1993 zijn afgerond.

Ook de positie van de rijksdienst op de arbeidsmarkt is nog niet slecht, al baart het geslonken aanzien van de "overheid" bij jonge academici wel enige zorgen. Deze wat globale observatie kan worden genuanceerd. De rijksoverheid staat op de segmenten van de arbeidsmarkt waarop academici zich aanbieden, wier studiekeuze al een zekere voorkeur voor een loopbaan bij de overheid verraadt, zeker niet slecht. Dat is anders waar de rijksdienst rechtstreeks moet concurreren met het bedrijfsleven om hoog gekwalificeerde academici in disciplines die ook in de marktsector veel gevraagd zijn, zoals accountants, bedrijfseconomen, in het ondernemingsrecht geschoolde juristen, of informatiseringsdeskundigen. De hier wat zwakkere positie van de rijksoverheid als mogelijke werkgever baart vooral zorgen, omdat de meer recente veranderingen in de organisatie van de rijksdienst de behoefte aan meer bedrijfsgerichte deskundigheden groter hebben gemaakt.

b Publieke taakuitoefening door privaat- of publiekrechtelijke organisaties

De vergelijking van de omvang van nationale overheidsapparaten wordt voor Nederland in gunstige zin vertekend, doordat hier, anders dan in het buitenland, de waarneming van sommige publieke taken is opgedragen aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijk geïncorporeerde maatschappelijke organisaties. Het gaat hier om een typisch Nederlandse verschijnsel, al komen in België en Oostenrijk wel vergelijkbare vormen voor, dat vooral sterk is geworteld op het terrein van de sociale zekerheid, de maatschappelijke- en gezondheidszorg en in sommige sectoren van het bedrijfsleven,

vooral de landbouw, het kleinschalige ambachtelijke en dienstverlenende bedrijfsleven en de vrije beroepen.

Tentatief kan in dit verband het relevante, met de uitoefening van publieke taken belaste "middenveld" als volgt worden afgebakend:

"Het geheel van organisaties en instellingen die opererend krachtens eigen doelstellingen voor een eigen kring van particuliere belanghebbenden op afstand van de rijksoverheid zijn betrokken bij de vorming van en/of belast zijn met de uitvoering van publiek beleid".

In eigen kring beschikkend over een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke autonomie, hebben de activiteiten van deze organisaties bij de vorming en uitvoering van publieke taken een typisch "collectief" overheidskarakter, omdat zij omgaan met collectieve middelen en door regelgeving of andere bestuursinstrumenten het gedrag van burgers of ondernemingen al dan niet dwingend kunnen beïnvloeden. Het is niet eenvoudig om een nauwkeurig beeld te krijgen van de omvang van het hier bedoelde middenveld. Een eerste grove inventarisatie levert een getal op van ruim 51.000 werknemers, dat bij nader onderzoek nog wat hoger kan uitvallen. Op basis van de beschikbare gegevens kan worden aangenomen dat het ongeveer om een derde van de totale sterkte van de departementen gaat.

Ook over de ontwikkeling van de personeelssterkte van het hier bedoelde middenveld is geen compleet beeld beschikbaar. Wel zijn er indicaties dat het, in tegenstelling tot de rijksdienst in de afgelopen jaren substantieel is gegroeid. Zo valt uit een combinatie van SCP en CBS gegevens af te leiden dat het personeelsbestand bij de uitvoering van de sociale zekerheid van 1975 tot en met 1991 met ongeveer 45% is gegroeid, waarvan 15% in de periode van 1986 tot en met 1991.

Een uitgesproken divergentie tussen het met de waarneming van publieke zaken belaste middenveld en de rijksoverheid heeft zich ook op het terrein van de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden voorgedaan. Uit door het CBS verzamelde gegevens valt af te leiden dat de indexcijfers van de regelingslonen bij de wettelijke sociale verzekeringsorganen en ziekenfondsen sinds 1980 van 100 tot 145,2 zijn gestegen, bij de (rijks-)overheid van 100 tot 111,6.

Bij de externe verzelfstandiging van delen van de rijksoverheidsorganisatie door privatisering of functionele decentralisatie in zelfstandige bestuursorganen geldt in het algemeen dat zij ten minste aan een tweeledige verantwoordingsplicht onderworpen zijn:

- hun taakuitoefening moet in overeenstemming zijn met de geldende wettelijke regels voor hun functioneren en moeten voldoen aan het voor het openbaar bestuur geldende algemene rechtmatigheidsbeginsel;
- hun taakuitoefening moet in termen van meetbare opbrengsten en kosten significant doelmatiger zijn dan wanneer zij onderdeel van het centrale overheidsapparaat zouden zijn gebleven (doelmatigheidsbeginsel).

Over het voldoen aan deze beginselen moeten verzelfstandigde overheidsdiensten periodiek publiek verantwoording afleggen. Zij zijn daarbij onderworpen aan een publieke controle. Daar waar de uitoefening van publieke taken en verantwoordelijkheden bij uitsluiting aan geprivatiseerde instellingen wordt opgedragen, dient hetzelfde uitgangspunt, namelijk dat geen publieke taakuitoefening mogelijk is zonder afdoende publieke verantwoording en controle, onverkort te gelden. Hoe vanzelfsprekend dit beginsel ook is in ons staatsrechtelijk bestel, bij de opdracht van publieke taken aan instellingen van het maatschappelijk middenveld wordt het onvolledig toegepast en slordig gehandhaafd. Hierin ligt, gelet op de omvang en het belang van publieke taken die hier in het geding zijn -zij betreffen de

kern van de waarborgfunctie- voor de legitimiteit van ons publiek bestel een niet te onderschatten risico.

Ook afgezien van het ontbreken van een adequate publieke verantwoording en controle, zijn bij de groei van het hier bedoelde maatschappelijk middenveld enkele kritische kanttekeningen te plaatsen. Het gaat hier voor het overgrote deel om regelgebonden uitvoerende werkzaamheden. Juist daarmee zijn bij de rijksoverheid de afgelopen jaren grote efficiencywinsten geboekt, die ook in de personeelsontwikkeling tot uiting komen.

Het is dan ook verbazingwekkend dat het hier bedoelde maatschappelijk middenveld een daaraan tegengesteld beeld te zien geeft. Onlangs daaromtrent ter beschikking gekomen gegevens, van onder andere de Algemene Rekenkamer, geven geen aanleiding tot het vermoeden dat de achterblijvende interne doelmatigheid wordt gecompenseerd door de zorgvuldigheid van toepassing van het wettelijke regelbestel, naar letter en strekking.

Sinds 1982 is een van de hoofddoelstellingen van het regeringsbeleid het bevorderen van terughoudende arbeidskosten geweest. Daarin zijn de achtereenvolgende kabinetten voor wat betreft de eigenlijke overheidssector zeker geslaagd. Het is wat bevreemdend dat organisaties die belast zijn met de uitvoering van overheidstaken in deze terughoudendheid niet zijn gevolgd. Zij zijn, in tegendeel, erin geslaagd in hun arbeidskosten zelfs de marktsector ruimschoots te overtreffen. Hier doet zich het bekende verschijnsel voor dat organisaties die niet onderworpen zijn aan strikte publieke controle, noch aan de corrigerende dwang van een effectieve concurrentie, in de comfortabele positie komen om hun kostenstijgingen af te wentelen op premie- en heffingsplichtigen. Die opportuniteit lijkt niet ongebruikt te zijn gebleven.

Deze hier aangeduide verschijnselen verdienen een nader onderzoek en, zo nodig, een correctie. De verhoogde efficiëntiedruk op de eigenlijke overheid mag niet ertoe leiden, dat via de weg van verzelfstandiging, privatisering of de opdracht van publieke taken aan een daarvoor te construeren middenveld het zakelijker wordende klimaat binnen de overheid wordt ontvlucht. Een zo verwezenlijkte grote efficiency verkeert in zijn tegendeel, doordat vergelijkbare taken duurder worden uitgevoerd.

c De besluitvormingskosten

Hoewel moeilijk vergelijkbaar met de situatie in andere landen, kan worden aangenomen dat de besluitvormingskosten in het Nederlandse openbaar bestuur hoog zijn, in termen van middelen en tijd. Het CPB heeft in zijn vorig jaar verschenen studie "Nederland in drievoud" opgemerkt dat vrijwel nergens ter wereld de beleidsvoorbereiding zo gecelebriseerd als hier is. Rapporten en adviezen van wetenschappelijke onderzoeks- en adviesinstellingen, als het RIVM en het CPB, van externe adviseurs of van ad hoc ingestelde adviescommissies wegen zwaar. Deze verwetenschappelijking van de beleidsvoorbereiding kan in kwetsbare coalitieverhoudingen functioneel zijn, omdat zij bijdraagt tot de depolitisering van mogelijk politiek gevoelige kwesties. Over de in eerste instantie op basis van de wetenschappelijke voorrapportage uitgewerkte beleidsvoornemens spreken zich gewoonlijk, in al dan niet geïnstitutionaliseerde vorm, tal van algemene of specifieke belangenbehartigingsorganisaties uit. Daarna worden de voornemens verder uitgewerkt in een interdepartementale overlegcultuur, waarin de bewaking van de eigen en elkaars competenties (te) veel aandacht krijgt. Niet zelden vindt dit discours een voortzetting in de ministerraad en in de volksvertegenwoordiging. Zijn uiteindelijk de doeleinden van het beleid en de met het oog daarop te nemen maatregelen vastgesteld, dan is daarmee het besluitvormingsproces nog niet ten einde. Veel van de nadere uitwerking wordt bij delegatie aan het bestuur toevertrouwd, dat daarbij niet zelden over een ruime afwegingsmarge beschikt. Dit proces van een zich verfijnende

en verbijzonderende besluitvorming vindt uiteindelijk zijn einde, behoort dat althans te vinden, in de individuele handelingen van het bestuur ten opzichte van de burger, in de vorm van vergunningen, ontheffingen en toekenningen van financiële middelen. Soms gaat het besluitvormingsproces zelfs over zijn door de wetgever bedoelde eindfase heen, wanneer het bestuur uitdrukkelijk besluit een met wet of regeling in strijd zijnde situatie te gedogen of, minder uitdrukkelijk, daarin maar berust. Het besluitvormingsproces in de beleidsimplementatiefase kenmerkt zich voorts op verschillende beleidsterreinen door een zware procedurele buffering. Deze onderwerpt de bestuurlijke afweging en besluitvorming aan tal van -uiteenlopende- formele voorschriften. De ruimtelijke ordening, het milieubeleid en delen van het energiebeleid (de elektriciteitswetgeving) hebben in dit opzicht een reputatie te verliezen. Bij de wetenschappelijke, politieke en bestuurlijke besluitvormingskosten komen nog de juridische kosten, die voortvloeien uit de rechtsbescherming die voor de burger in het bestuursrecht is ingeruimd. In positieve zin is deze op te vatten als een vanzelfsprekende waarborg voor de rechtmatigheid van het bestuur, soms in negatieve zin als een tijdrovend sluitstuk op een besluitvormingsproces dat als zodanig al (te) veel tijd kost. Het laatste is vooral het geval wanneer het beleid een complex van bestuurlijke handelingen vereist, die elk op zichzelf zijn onderworpen aan aparte procedurele voorschriften en eigen beroepsmogelijkheden. Overigens is de rechtsbescherming geen -min of meer abstracte- waarborg, waarvan zelden gebruik wordt gemaakt, maar een recht dat belanghebbenden op steeds grotere schaal consumeren. Zoals dat met veel overheidsvoorzieningen het geval is, scheidt ook hier het enkele bestaan van een beroepsmogelijkheid zijn eigen vraag. Een assertiever wordende omgeving van het bestuur is daaraan niet vreemd.

De vraag klemmt of het stelsel van waarborgen in de besluitvorming en in de rechtsbescherming zijn doel niet voorbijschiet, wanneer verschillende van die waarborgen in één besluitvormingsproces op elkaar gestapeld worden of wanneer in één samengestelde bestuurshandeling verschillende beslissingsprocedures volgens gescheiden kanalen moeten worden doorlopen. Op de aanzienlijke belasting hiervan voor het bestuur en de rechterlijke macht is hierboven al gewezen. Het feit dat ook de burgers die een positief belang hebben bij een snelle besluitvorming in de knel kunnen komen, is een argument ten overvloede voor een kritische bezinning op onze besluitvormingsprocedures.

Bij het implementerende bestuur hangt de groei van de besluitvormingskosten nauw samen met de in II.1 gesignaleerde juridificering van het overheidsoptreden. Te worden ze evenwel aanvaard als een onvermijdelijk nevengevolg daarvan.

Bij de beleidsvoorbereiding op het politieke niveau begint de juridificering van het beleid ook merkbaar te worden. Dat heeft deels te maken met de juridische marges die bovenationale regelgeving aan de Nederlandse wetgever oplegt, deels met het verschijnsel dat de jurisprudentie van nationale jurisdicties sterker bij de vormgeving van het beleid moet worden betrokken. Voor de besluitvorming van de ministerraad dienen echter primair beleidsinhoudelijke argumenten bepalend te zijn. Over de juridische aspecten moet zoveel mogelijk vooral duidelijkheid worden geschapen.

d De overladen agenda

Ieder overheidsoptreden pleegt zijn eigen kring van belanghebbenden te scheppen. Die zullen, ook nadat de oorspronkelijke ratio al lang aan het bewuste beleid ontvallen is, zich met kracht tegen de beëindiging, de vermindering of de vereenvoudiging ervan blijven verzetten. Dit verschijnsel leidt ertoe dat overheidsorganisaties, als ambtelijke organisaties, nauwelijks geneigd zijn spontaan tot herijking van bestaande taken en verantwoordelijkheden over te gaan. Daarvoor hebben ze in de regel een uitdrukkelijk

politiek signaal nodig. Echter de fragmentering van de politieke besluitvorming en de hier en daar verregaande verstrengeling tussen georganiseerde maatschappelijke belangenorganisaties en een sterk gespecialiseerde volksvertegenwoordiging leidt ertoe dat dergelijke signalen zeldzaam blijven. De vaak uitgesproken verwevenheden tussen het belanghebbende "veld" en de daarvoor competente overheidsonderdelen dragen overigens binnen de ambtelijke organisatie niet ertoe bij dat periodieke herijking van taken en verantwoordelijkheden vanzelfsprekend is. Nieuw beleid is veel eenvoudiger op te tuigen dan bestaand beleid te beëindigen. Dit heeft al vele decennia lang ertoe geleid dat nieuwe overheidstaken steeds op de al bestaande werden gestapeld. De snelle groei van de rijksoverheid in de jaren zestig en zeventig was daarvan mede het resultaat.

In een besloten, weinig veranderende omgeving zijn de bezwaren van deze beleidscultuur wat minder evident. Nu worden zij steeds zichtbaarder. Geen van de grote onderwerpen op de beleidsagenda van dit decennium -zoals milieu, immigratie, de integratie van minderheden, de aanpassing van het sociaal-economisch bestel aan de eisen van een voltooide interne markt met een Monetaire Unie, de mobiliteit en de problemen van de grootstedelijke gebieden - kan binnen het ressort van een departement worden opgelost.

Overigens houden de beleidsinitiatieven van de Europese Gemeenschap, zowel naar hun inhoudelijke reikwijdte als naar hun besluitvormingsritme, geen rekening met de departementale competentieafbakening in Nederland, noch met de traagheden van onze interdepartementale diplomatie. Bovendien, een afstemmingspraktijk waarin de negatieve beleidscoördinatie overheerst, kan onmogelijk leiden tot een optimale behartiging van de betrokken Nederlandse belangen in het communautaire besluitvormingsproces.

Uit de aard van de afstemmingsproblemen vloeit voort dat zij niet zijn op te lossen door een herschikking alleen van de departementale indeling of door een herverdeling van de departementale bevoegdheden: deze zal altijd blijven achterlopen bij de frequentie waarmee ressortoverschrijdende beleidsvraagstukken zich aandienen.

f De departementale verkokering

In de huidige departementale organisaties is de totale beleidsketen van beleidsvoorbereiding, beleidsvorming, regelgeving, beleidsuitvoering en -handhaving zoveel mogelijk binnen het eigen competentiebereik gebracht. Deze verticale verkokering, die ook binnen sommige departementen zichtbaar is, leidt tot eilandenrijken van "eigen" wetenschappelijke instellingen, adviesorganen, wetgevingsafdelingen, uitvoerende of controlerende instanties en bijzondere opsporingsdiensten. Binnen deze eilandenrijken heerst een eigen beleids- en wetgevingscultuur met eigen netwerken, waarin alleen insiders goed de weg weten. Deze ver doorgesloten verticale verkokering wordt met een beroep op de ministeriële verantwoordelijkheid en op de noodzaak van checks and balances in de inhoudelijke bevoegdhedenverdeling gemotiveerd.

Om verschillende redenen is de interne verticale verkokering niet meer aanvaardbaar. Zij brengt overbodige overhead kosten en leidt tot versnippering en onderbenutting van deskundigheid en ervaring. Over de gehele beleidsketen kunnen competentieproblemen ontstaan: wie mag over wat adviseren of wie mag wat opsporen bij wie? Vooral waar vanuit verwante invalshoeken dezelfde groepen burgers en vergelijkbare activiteiten tot object van overheidsbeleid worden gemaakt, zijn overlappingsen en fricties een bijna permanent verschijnsel. Zij doen zich onder meer voor bij het

kwaliteits-beleid voor levensmiddelen, het meststoffen- en bodembeschermings-beleid, het zorg- en het inkomensbeleid, het grondwater en het oppervlaktewater beleid, etc.

De "grote" doelmatigheid is in het geding waar het enkele bestaan van deze eilandenrijken het verplaatsen van zwaartepunten in het algemene overheidsbeleid bemoeilijkt. Voor het effectief maken van nieuwe beleidsinitiatieven ontbreekt binnen de verschillende archipels vaak voldoende "masse de manoeuvre", terwijl daarbuiten binnen andere eilanden op de vertrouwde voet wordt voortgegaan met overheids-optreden dat naar huidige maatstaven geen prioriteit meer heeft. Daar hoeft men zich weinig aan te trekken van hetgeen zich elders binnen de rijksoverheid afspeelt, tenminste zolang de eigen bevoegdheden niet worden bedreigd.

Aan de opdeling in beleidskolommen kleven echter nog belangrijker bezwaren dan louter doelmatigheidsgebreken. Al aan het eind van de jaren zeventig is duidelijk geworden dat de eenheid van de rechtsorde gevaar loopt wanneer het optreden van de overheid te sterk verkokerd raakt. Het ontstaan van 12 aparte "wetgevings-families", elk met hun eigen karaktertrekken, is daarvan een gevolg geweest. Binnen die families ontstaan aparte voorkeuren voor bepaalde wettelijke constructies, delegatie- en toezichtspatronen en sanctievormen. In de uitvoerende sfeer worden hierdoor de decentrale overheden voor soms onoplosbare puzzles geplaatst, die zij niet anders dan in een zekere bestuurlijke ongehoorzaamheid kunnen oplossen. Wanneer van overheidswege op verwante terreinen onderling niet communicerende loketten worden geopend -bijstand, sociale werknemersverzekeringen, individuele huursubsidie, studiefinanciering etc.- berust het bereiken van de zozeer beoogde materiële gelijkheid in het overheidsbeleid vooral op combinaties van toevalligheden. Het laatste bezwaar tegen de interne verticale verkokering is het niet-denkbare risico dat de verstrengeling tussen de betrokken overheidsonderdelen en "het veld" zo ver gaat dat in onze rechtsorde onaanvaardbare patroon-cliënt verhoudingen ontstaan. Juist in het contact met de burger, bij de uitvoering en handhaving van regelgeving, wegen de normen van bestuurlijke behoorlijkheid zwaar. Zij staan per definitie op gespannen voet met een beleidsuitvoering en -handhaving in -te- vertrouwde kring.

23

g De discrepantie tussen beleidsproductie en -uitvoering

De term "beleid" is in de afgelopen decennia sterk opgeblazen. Ongetwijfeld richt de aandacht van Kabinet en volksvertegenwoordiging zich in sterke mate op de beleidsvorming zoals deze in beleidsvormende documenten als regeeraccorden, beleidsnota's, begrotingsstukken en in belangrijke nieuwe uitvoeringsinstrumenten als wetgeving en financiële stimulansen zichtbaar wordt. Bij deze publieke en politieke belangstelling van "het beleid" blijft de politieke belangstelling voor de beheersmatige toepassing en uitvoering ver achter. Deze asymmetrie in interesse is voor de organisatie en het functioneren van de rijksoverheid in hoge mate schadelijk gebleken. Bij het aanbrengen van een scheiding tussen beleid en uitvoering moet ermee rekening worden gehouden, dat het hier om een onderscheid gaat dat volgens een glijdende schaal scherper wordt. Heel ruw genomen geldt dat naarmate het bestuur over een grotere discretionaire bevoegdheid beschikt, en het financiële of maatschappelijke belang van de afzonderlijke beslissingen groter wordt, beleid en uitvoering meer ineenvloeien. Dit doet zich ook voor, naarmate de afzonderlijke uitvoeringsbeslissingen of handelingen meer omstreden zijn. Zo is de verlening van een vergunning voor een exploratie of exploitatieboring in een kwetsbaar gebied, ofschoon een zuivere uitvoeringshandeling, zo politiek geladen dat deze een beleidsmatig karakter krijgt. Op vrijwel ieder beleidsterrein kan dit ineenvloeien van beleid en uitvoering zich voordoen. Echter gewoonlijk geldt dat met de nauwkeuriger

omschrijving van de uitvoerende handelingen in de wet of beleidsregel, en met het teruglopen van het belang van de individuele beslissingen en handelingen, het onderscheid tussen het in de normen neergelegde beleid en hun uitvoerende toepassing duidelijker wordt.

Te gemakkelijk wordt vergeten dat het overgrote deel van de activiteiten van de afzonderlijke onderdelen van de rijksoverheid uit handelingen bestaat, die voor het naar behoren functioneren van het maatschappelijk bestel van vitaal belang zijn. De primaire maatschappelijk betekenis van de rijksoverheid bestaat uit het vervullen van bepaalde typisch publieke verantwoordelijkheden en taken, zonder welke de hedendaagse samenleving niet naar behoren kan functioneren: de zorg voor de rechtsbedeling en -handhaving, een goed en toegankelijk onderwijs, de beschikbaarstelling van de nodige fysieke, wetenschappelijke en technische infrastructuur, openbare nutsvoorzieningen, het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer, etc.

Voor het overgrote deel van deze activiteiten geldt dat hun waarde voor de samenleving staat en valt met de betrouwbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van de ermee belaste overheidsdiensten.

Indien met deze noodzakelijke voorwaarden in de beleidsvorming niet of onvoldoende rekening wordt gehouden, verliest het overheidsoptreden aan waarde voor de belanghebbende burger.

Hierbij heeft de overheid het niet gemakkelijk, omdat zij blootstaat aan de vergelijking met de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening in de marktsector. Eraan gewend daar snel en afdoend te worden geholpen, is men niet meer bereid zo maar genoegen te nemen met de wachtkamer wanneer men een beroep op publieke instellingen moet doen. Vragen als welke overheidsinstantie met de uitvoering van de desbetreffende diensten of activiteiten belast moet worden, en welke bestuurslaag of welk departement daarvoor verantwoordelijk is, zijn voor de afnemers van de overheidsprestaties van aanzienlijk minder belang dan de snelheid en kwaliteit ervan. Vele van de binnen de overheidsdienst bestaande bureau-politieke vraagstukken worden daarbuiten nauwelijks gevolgd en zelden begrepen. Begrip ontmoeten zij zeker niet, indien een onvoldoende uitvoering van wezenlijke overheidstaken een gevolg blijkt van interne fricties. Als bij de vorming en bij de instrumentering van het beleid het uitvoerings- en handavingsperspectief niet scherper dan gebruikelijk is in het oog wordt gehouden, blijft het uitvoerend bestuur overbelast en onvoldoende. Dit verschijnsel doet zich bijkans over de volle breedte van het rijksbestuur voor: van volksgezondheidsbeleid, de sociale zekerheid en de sociale voorzieningen tot de aanleg van grootschalige infrastructuur of de tenuitvoerlegging van het onlangs gewijzigde gemeenschappelijke landbouwbeleid.

In dit verband verdient de waarneming dat de "rijksoverheid" te groot is een meer analytisch vervolg dan tot dusver gebruikelijk is. Indien ermee wordt bedoeld dat de rijksoverheid zich met meer bezig houdt dan zou moeten, of dat haar optreden te indringend te specifiek of te ingewikkeld is, dan wel dat het overheidsaandeel in het Bruto Nationaal Produkt te groot is, dan moeten de oorzaken daarvan en de remedies daartegen vooral bij de beleidsproductie worden gezocht. Het gaat hier in essentie om politieke afwegingen, die in en tussen de politieke organen van ons staatsbestel moeten worden gemaakt. Hierbij past nog wel de kanttekening dat de uitvoerings-technische nasleep van veel beleidsprodukten weinig aandacht krijgt.

De terugkoppeling tussen de ambtelijke uitvoering van een complex en vaak veranderd regelstelsel en het besluitvormingsniveau dat verantwoordelijk is voor de ingewikkeldheid en de omloopsnelheid van de normen vindt hoogst incidenteel plaats, en dat meestal pas nadat zich forse incidenten hebben voorgedaan.

Als zou worden vastgesteld dat het uitvoerend apparaat van de rijksoverheid te groot is, moet de reactie aanzienlijk genuanceerder zijn. Tegenover de betrekkelijke overvloed aan beleidsproductie staat het onbehagen over een tekortschietende uitvoering en handhaving. De tegenstelling is de laatste jaren markanter geworden. De knelpunten kunnen van kwalitatieve aard zijn: onuitvoerbare regelgeving blijft, ook indien aan een goed apparaat opgedragen, onuitvoerbaar. Het omgekeerde komt ook voor: een apparaat dat niet meegroeit met de technische eisen die zijn takenpakket stelt, wordt ineffectief. Van het een en het ander zijn in de actualiteit sprekende voorbeelden voorhanden: de voordeurdelersregelingen en de toepassing van de milieuwetgeving in kleine gemeenten. Kwantitatieve problemen doen zich voor indien het apparaat niet meegroeit met het werkaanbod: bij onvoldoende cellencapaciteit blijft de bestrijding van de straatcriminaliteit een ritueel van oppakken en wegzenden. De ernstigste kloof dreigt bij der echtshandhaving. De overbelasting van dat apparaat is zo groot dat in strafzaken de termijnen met steeds meer moeite worden gehaald. In burgerlijke zaken zien partijen ervan af te procederen, omdat de weg naar het recht te lang wordt. Voor een rechtsstaat waarin de burgers "rechtsgenoten" geacht worden te zijn, is dit een bedenkelijke ontwikkeling.

Organisatorische knelpunten komen bijvoorbeeld voor waar de beleidsvorming en -uitvoering op het verkeerde niveau plaatsvinden. Of waar beleidsvorming en -uitvoering niet op elkaar aansluiten. Doelmatigheidsproblemen zijn talrijk waar de vormgeving van de uitvoering niet aansluit op de aard van de werkzaamheden. De nodige verbetering van de kwaliteit van het rijksbestuur is hier niet geholpen met het uiten van de eenvoudige stelling dat het te omvangrijk is.

III ENKELE OPLOSSINGSRICHTINGEN

III 1 De marges voor verandering

De rijksoverheid staat de komende jaren voor grote opgaven. Zij zal een oplossing moeten vinden voor de vraagstukken waarmee alle Westeuropese parlementaire democratieën kampen:

- het vinden van een balans tussen de bescherming van het milieu en het verzekeren van economische groei;
- de opvang en integratie van voorlopig omvangrijke stromen immigranten;
- de verhoging van de participatiegraad op de arbeidsmarkt en het terugdringen van de bijna overal in West-Europa te hoge structurele werkloosheid, die zich vooral onder de minder produktieve werknemers voordoet;
- het in economisch, sociaal en cultureel opzicht vitaal maken en houden van de grootstedelijke gebieden, een opdracht die voor het naar verhouding verstedelijkte Nederland van groot belang is;
- de versterking van de publieke aanbodzijde van de markt, door het verbeteren van de fysieke infrastructuur, de technisch-wetenschappelijke infrastructuur en de kwaliteit van het onderwijsaanbod;
- de verzekering van de rechtsverzorging en rechtshandhaving op een voor het naar behoren functioneren van onze samenleving nodige niveau.

Deze niet uitputtende opsomming van opdrachten zal moeten worden vervuld onder de condities van een scherper wordende internationale beleidsconcurrentie, waarin de steeds mobieler wordende produktiefactoren -kapitaal, hoogwaardige arbeid en kennis- als scheidsrechter optreden. De vraag of we in Nederland de hier aangeduide opdrachten goed en doelmatig oplossen, zal dan ook niet in eerste instantie naar onze eigen maatstaven worden beoordeeld, maar naar boven-nationale maatstaven. Iedere vorm van introverte nationale zelfgenoegzaamheid is riskant. Daarbij maakt het in

beginsel niet uit of de instituties en arrangementen van onze verzorgingsstaat ter discussie staan, de rituelen en plichtplegingen van onze overlegeconomie, de bestaande organisatie en werkwijze van het rijksbestuur of onze bestuurlijke organisatie.

Uit de beschrijving van hoofdstuk 2 blijkt dat de organisatie en werkwijze van de rijksdienst op tal van onderdelen voor gerechtvaardigde kritiek vatbaar is.

Die rijksdienst mag echter niet geïsoleerd worden gezien. Zij opereert in samenhang met de bijzondere, gedeeltelijk particuliere instellingen van de verzorgingsstaat. Niet zelden bepalen de uitkomsten van de "overlegeconomie" de beleidsmarges voor de rijksdienst. De verhoudingen tussen het rijksbestuur en de decentrale overheden worden in beslissende mate beïnvloed door de stand van het bestuurlijke organisatieproces. Aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van het rijksbestuur zullen dan ook de politieke en institutionele omgeving waarbinnen het werkt, raken. De taken en het instrumentarium van de rijksdienst, alsmede de procedurele voorschriften waaraan de dienst is onderworpen, zijn een afspiegeling van, soms diepgewortelde, politieke voorkeuren. Hetzelfde is waar voor de organisatie en werkwijze van de dienst. In zijn departementale indeling, zijn sterk uitgesproken departementale gerichtheid opereert de rijksdienst in lijn met de uitleg die in Nederland van oudsher aan het leerstuk van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid is gegeven. Die verantwoordelijkheid krijgt in onze staatkundige praktijk een bijzonder accent doordat de kabinetten zijn samengesteld op basis van meerpartijen-coalities. De keuzen voor verzelfstandiging en decentralisatie van rijkstaken, de mate waarin het maatschappelijk middenveld bij uitvoering van publiek beleid wordt ingeschakeld en de condities waaronder, berusten primair op beslissingen in het politiek domein. Aanbevelingen ter verandering van de organisatie en werkwijze van de rijksdienst, zoals deze hieronder worden gedaan, zullen bijkans onvermijdelijk ook de eigen verantwoordelijkheid van regering en volksvertegenwoordiging activeren. In een bestel dat zich kenmerkt door een verregaande verstrengeling van het politieke en het maatschappelijke domein en van het openbaar bestuur met zijn georganiseerde particuliere omgeving zijn de marges voor louter technische verbeteringen dus uiterst gering. Die marges zullen, wil men significante verbeteringen van het openbaar bestuur in Nederland bereiken, moeten worden overschreden. De ernst en omvang van de vraagstukken waarvoor dat bestuur staat en zijn in hoofdstuk II beschreven tekortkomingen vereisen zo'n verbetering. Niettemin blijven ambtelijk voorstellen daartoe, op de hierboven aangeduide gronden, delicaat.

26

III 2 De scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering; de vorming van beleidsdepartementen

In de afgelopen jaren is een begin gemaakt met het aanbrengen van organisatorische scheidingen tussen beleidsvorming en -uitvoering. Op sommige departementen is men daarmee al wat verder gevorderd dan op andere. Waar dat mogelijk is, zijn de voordelen van zo'n scheiding tussen kerndepartementen en uitvoerende organisaties groot.

- a Indien beleidsvorming en beleidsuitvoering binnen één organisatie-onderdeel zijn verenigd, zal men trachten bij de beleidsuitvoering zoveel mogelijk discretionaire ruimte te houden. Zodoende kunnen incidentele en snel wisselende beleidsinzichten snel in de uitvoeringshandelingen tot uitdrukking worden gebracht. Dit argument -het behoud van een maximale beleidsruimte- past bij een overheidsorganisatie met in beginsel onbepaalde sturende ambities. In de huidige opvattingen over de overheid, die uitgaan van een scherper onderscheid tussen het publieke en private domein, zijn onbepaalde

bevoegdheden tot het plegen van sturende interventies slechts bij hoge uitzondering gepast. Onbepaalde interventiebevoegdheden maken het overheidsoptreden naar buiten toe onzeker, ondoorzichtig en onbestendig, terwijl binnen de overheidsorganisatie de controle op het gevoerde beleid uit een oogpunt van doelmatigheid en rechtmatigheid moeilijker wordt. De RSV-enquête en de Bouwsubsidie-enquête betroffen beide het gebruik van onbepaalde interventiebevoegdheden. Zij hebben de staatsrechtelijke en financiële risico's van een vermenging van beleidsvormende en beleidsuitvoerende taken voor het voetlicht gebracht. Voor een organisatorische scheiding tussen, aan de ene kant, de vorming en instrumentalisering van het overheidsbeleid en, aan de andere kant, de uitvoering ervan zijn dus ook staatsrechtelijke en rechtsstatelijke argumenten aan te voeren.

27

- b** Een verzelfstandigde uitvoering dwingt tot een scherpe bepaling bij voorbaat van de baten en lasten van nieuwe programma's. Immers de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties zullen dan van geval tot geval nauwkeurig de materiële en personele uitvoeringskosten moeten weten, voordat zij de uitvoeringsopdracht kunnen aanvaarden. Ieder nieuw beleid heeft zijn prijs, en het gebrek aan inzicht daarin heeft in niet onbelangrijke mate bijgedragen aan de ongeremde beleidsproductie.
- c** De opdracht van de uitvoering aan verzelfstandigde uitvoerings-organisaties dwingt ertoe meer aandacht te besteden aan de hanteerbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van het beleidsinstrumentarium. Omdat de uitvoeringsorganisaties aansprakelijk zullen worden gehouden voor hun uitvoeringshandelingen, zullen zij de aan hen opgedragen taken zeer kritisch moeten bezien op deze aspecten. Een verzelfstandigde status van de uitvoeringsorganisatie schept meer articulatiemogelijkheden voor deze noodzakelijke terugkoppeling dan wanneer beleidsvorming- en uitvoering binnen één organisatorisch verband worden gehouden.
- d** De omvang van de beleidsuitvoering kan naar beleidsobject en in de tijd sterk wisselen. De verzelfstandiging ervan schept de mogelijkheid om meer flexibiliteit in omvang, expertise en organisatie aan te brengen dan in de altijd wat starre departementale organisaties mogelijk is. Hierbij kan worden gedacht aan tijdelijke uit- en inbestedingen van werk en aan de vorming van organisaties met een ambtelijk kernbezetting die wordt bijgestaan door niet-ambtelijk personeel. De omvang daarvan kan veranderen met de grootte en samenstelling van het uitvoeringspakket.
- e** Een verzelfstandigde uitvoering maakt de invoering van een financiële administratie naar bedrijfseconomische beginselen eenvoudiger. De desbetreffende organisaties zullen in hun bedrijfsvoering beter op bedrijfseconomische principes als kostenbeheersing, produktiviteitsgroei en interne efficiëntie kunnen worden aangesproken. Het is gewenst ook daarop gerichte incentives voor het management van deze organisaties te introduceren.
- f** Aan het maken van een scherp onderscheid tussen beleidsvorming en -uitvoering is als nader voordeel verbonden, dat de vorming van betrekkelijk kleine kerndepartementen mogelijk wordt. De daarin geconcentreerde beleidsvoorbereiding en -vorming zal de politieke controlemogelijkheden kunnen verbeteren.

De onderscheiding van beleidsvoorbereiding en -vorming aan de ene kant en beleidsuitvoering aan de andere kant zou kunnen uitlopen op de vorming van kleine beleidsdepartementen, mits deze scheiding systematisch plaatsvindt. Het verdient aanbeveling de bestaande departementen daarop consequent door te lichten. Daarbij

kan de vormgeving van het bestaande beleid niet buiten beschouwing blijven. Bij een wat andere en wat nauwkeuriger uitwerking van het instrumentarium kunnen de mogelijkheden voor een verzelfstandigde uitvoering snel groter worden. De noodzakelijke terugkoppeling van de uitvoering naar de beleidsvorming kan plaatsvinden door in het beleidsontwikkelingsproces als vast element een uitvoeringstoets op te nemen. Bij iedere vorm van organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering moeten als uitgangspunten blijven gelden, dat voor alle aspecten van publiek beleid en publieke taakvervulling de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid, de controle op de rechtmatigheid van het bestuurlijk handelen en de controle op de financiële doelmatigheid ervan, afdoend geregeld zijn. Voor de ministeriële verantwoordelijkheid geldt dat zij als beginsel volledig van kracht blijft, maar naar gelang van de gekozen verstandigingsvorm, op verschillende manieren kan worden geactiveerd. Het verdient aanbeveling om min of meer vaste modellen te ontwikkelen voor de vormgeving van de politiek-beleidsmatige controle op de verschillende vormen van uitvoeringsorganisatie, de rechtmatigheidstoetsing, de financiële controle en voor de terugkoppeling van uitvoeringservaringen naar de beleidsvorming.

De scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering kan op verschillende manieren gestalte krijgen. De te kiezen verzelfstandigingsvorm wordt primair bepaald door de aard van de uitvoerende taken.

1 Interne publieke verzelfstandiging

Als eerste vorm van verzelfstandiging komt publieke interne verzelfstandiging in aanmerking. Hier blijven de verzelfstandigde organisaties onderdeel van de rijksdienst. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de Rijksgebouwendienst, de belastingdienst en de CRI. Ofschoon vrijwel ieder departement wel kan wijzen op intern verzelfstandigde diensten, zijn de vormen waarin deze hebben plaatsgevonden heel uiteenlopend en varieert ook het externe profiel van de verschillende uitvoeringsorganisaties sterk. Publieke interne verzelfstandiging van taken binnen de rijksdienst verdient aanbeveling waar het gaat om uitvoering op terreinen, die naar hun aard typisch het domein van de centrale overheid zullen blijven, zoals de verlening van technologie-subsidies, de administratie van de rijksbelastingen, de uitvoering van het asielzoekersbeleid of het gevangeniswezen. Het gaat hier om werkzaamheden die naar hun inhoud en reikwijdte nogal aan verandering onderhevig zijn en een betrekkelijk sterke interactie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering veronderstellen. De laatste twee jaar heeft deze vorm van verzelfstandiging nogal de aandacht getrokken door de denkbeelden over en de voorstellen voor de oprichting van zogenaamde agentschappen. Inderdaad biedt het huidige overheidsorganisatie- en comptabiliteitsrecht onvoldoende mogelijkheden om de voordelen die vormen van interne publieke verzelfstandiging kunnen hebben uit een oogpunt van doelmatiger financieel beheer en personeelsbeleid, ook echt te verwezelijken. Door het ontbreken daarvan is in het verleden soms gekozen voor verzelfstandigingsvormen, waaronder privatisering, die onvoldoende recht doen aan de noodzaak een evenwicht te vinden en te bewaren tussen publieksrechtelijke verantwoordelijkheden en bedrijfseconomische doelmatigheid. De agentschapsconstructie biedt hiervoor oplossingen. Doordat de soepelheid van de vorm het vinden van op maat gesneden constructies toelaat, kunnen zij binnen de rijksoverheid systematisch worden toegepast.

2 Externe publieke verzelfstandiging

Op sommige terreinen van het overheidsbeleid komt als tweede vorm van verzelfstandiging de publieke externe verzelfstanding veel voor. De twee bekendste

vormen hiervan zijn het opdragen van uitvoerende taken aan zelfstandige bestuursorganen en aan het daartoe geïnstitutionaliseerde maatschappelijke middenveld. Een heel scherpe scheiding tussen deze twee vormen van publiekrechtelijke verzelfstandiging is niet te maken. Een produktschap dat met de uitvoering van een landbouwmarktordering is belast, kan worden opgevat als een zelfstandig bestuursorgaan, maar ook als publiekrechtelijk georganiseerd maatschappelijk middenveld. Voor de publieke arbeidsbemiddeling, zoals die thans door het CBA en RBA's wordt uitgevoerd, is hetzelfde op te merken. Vooral voor publiek beleid dat naar object en naar kringen van belanghebbenden duidelijk is af te bakenen, inhoudelijk tamelijk stabiel is en de uitvoeringsorganisatie weinig discretionaire bevoegdheden overlaat, kunnen vormen van publieke externe verzelfstandiging aantrekkelijk zijn. Aan de daarin tot uiting komende functionele verzelfstandiging kleven ook enkele bezwaren. Deze zijn in hoofdstuk II, 6 al ter sprake gebracht: de fragmentering van de uitvoering van het rijksbestuur, onvoldoende controle op de kleine en grote doelmatigheid bij de uitvoering, het ineenvloeien van de publieke verantwoordelijkheid en de bijzondere belangen van de bij de uitvoering betrokken particuliere organisaties en, daarmee samenhangend, een gebrekkige democratische controle. De omstandigheid dat deze verzelfstandigde organisaties niet zijn onderworpen aan de in het publieke domein gewone toetsings- en controlemechanismen, noch aan enige vorm van concurrentie blootstaan, kan afbreuk doen aan hun effectiviteit en doelmatigheid. De wetgever zal zich daarvan meer rekenschap moeten gaan geven.

3 Privatisering

De meest radicale vorm van verzelfstandiging is privatisering. Deze komt in aanmerking waar in de publieke sfeer verrichte handelingen op vergelijkbare wijze ook in de marktsector -kunnen- worden verricht. Voor de hand liggende voorbeelden zijn te vinden in de sfeer van de openbare nutsvoorzieningen, het openbaar vervoer en bepaalde openbare diensten, als de gemeentelijke vuilophaal- en reinigingsdiensten, etc. Deze zijn, niet alleen in Nederland maar ook elders in meer of minder verregaande mate geprivatiseerd. Voor privatisering kunnen ook in aanmerking komen bepaalde overheidsinterne werkzaamheden, die in vergelijkbare vorm ook in de marktsfeer plaatsvinden, zoals de technische voorbereiding van projecten op het terrein van de fysieke infrastructuur, de ontwikkeling van de talrijke technische normen die nodig zijn in het belang van de arbeidsveiligheid, de bescherming van het milieu, de bescherming van de gebruikers en de standaardisatie van produkten. Ofschoon deze werkzaamheden tot voor kort als typische overheidstaken werden beschouwd, is het zeer de vraag of de daarvoor nodige expertise nog in de publieke sfeer kan worden verzameld en naar de stand van wetenschap en techniek kan worden bijgehouden. Privatisering is niet de eerst in aanmerking komende vorm van verzelfstandiging, waar de geprivatiseerde organisatie wordt belast met uitvoerende handelingen die de uitoefening van publiek gezag betreffen. Deze oneigenlijke vorm van privatisering - zij is onder andere te vinden in de uitvoering van de landbouwkwaliteitswetgeving, het toezicht op het verzekeringswezen en het ijkwezen - roept uit een oogpunt van democratische controle en rechtmatigheidstoetsing problemen op, waarvoor van geval tot geval bijzondere oplossingen moeten worden gevonden.

Van privatisering mag een betere kosten- en kwaliteitsefficiëntie en een betere allocatie van goederen en diensten worden verwacht. Echter daarvoor moet wel aan de hieronder op te sommen voorwaarden worden voldaan. In verreweg de meeste gevallen leidt privatisering tot het verlenen van tijdelijke of permanente monopolies voor de uitoefening van bepaalde activiteiten. Dan blijft de overheid haar

verantwoordelijkheid behouden voor de publieke belangen die met deze activiteiten zijn gemoeid. Zij zal voldoende waarborgen moeten bieden tegen iedere vorm van misbruik van marktmacht. Het laatste klemt te meer, waar van de burger vergoedingen worden gevraagd voor de in privaatbeheer verrichte diensten, die een collectief karakter dragen, zoals de heffingen die de geprivatiseerde verzekeringskamer oplegt aan de aan zijn toezicht onderworpen instellingen, of de tarieven die het geprivatiseerde loodswezen in rekening brengt voor zijn verplichte diensten. De ervaringen met de privatisering van overheidsactiviteiten, waarmee publieke belangen zijn gemoeid, wijzen uit dat daarvoor omvangrijke wetgevingsoperaties nodig kunnen zijn waarin achtereenvolgens de openbare belangen, de werking van desbetreffende markt en de bescherming van de afnemers tegen misbruik van marktmacht moeten worden geregeld. Exemplarisch hiervoor is de wetgeving op de geprivatiseerde telecommunicatievoorziening.

4 Decentralisatie

Als vierde vorm van scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering wordt vaak territoriale decentralisatie naar provincies en gemeenten genoemd. Inderdaad zijn deze in het verleden op grote schaal in medebewind bij de uitvoering van het rijksbestuur betrokken. Voor zover het hier ging om de uitvoering van rijkstaken in strikt gebonden medebewind, zoals bij de Algemene Bijstandswetgeving of de Winkelsluitingswetgeving, was hier wel van een scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering sprake, maar niet van decentralisatie.

In feite werden de decentrale overheden gebruikt als gedeconcentreerde uitvoeringsdiensten van de rijksoverheid. Het is dan ook sterk de vraag of het raadzaam is de decentrale overheden te blijven belasten met de uitvoering van rijkstaken in strikt gebonden medebewind. Weliswaar kunnen zo veel overheidstaken worden gedecentraliseerd, maar weinig overheidsbevoegdheden. Om het laatste dient het te gaan in de discussie over centralisatie en decentralisatie.

III. 3 De 'ontkokering' van de departementale organisatie

De hierboven bepleite consequente organisatorische scheiding van beleidsvorming en -uitvoering kan tot versterking van de in hoofdstuk II.7 beschreven verticale beleidskolommen binnen en tussen de departementen leiden. Indien ieder onderdeel van de rijksoverheid de beschikking krijgt over een eigen uitvoeringsorganisatie, zouden de daarmee beoogde doelmatigheidswinsten goeddeels weer teloorgaan. Onnodige versplintering en duplicering van beheer en management, competentiefrieties, elkaar overlappende beleidsinstrumenten en afstemmingsproblemen tussen concurrerende diensten en loketten, staan met ieder begrip van doelmatigheid en ondoorzichtigheid op gespannen voet. Over het gehele verloop van de beleidskolom zullen de mogelijkheden tot het bij elkaar brengen van wetenschappelijke en andere adviesinstanties, wetgevingsafdelingen, uitvoerende diensten, loketten en bijzondere opsporingsdiensten moeten worden onderzocht. De gedachte dat ieder onderdeel van de rijksoverheid moet beschikken over zijn eigen 'wijzen', zijn eigen wetgevingsafdelingen, eigen loketten en lokettisten en zijn eigen veldwachters, verraadt vooral de gezichtsveldverenging die aan hyperverkokerde organisaties eigen is. Met hedendaagse organisatiekundige inzichten heeft zij weinig te maken.

Advies

Op het niveau van de beleidsvoorbereidende advisering, ware in eerste instantie na te gaan of er op het desbetreffende beleidsterrein of -terreinen behoefte bestaat aan een vast geïnstitutionaliseerde beleidsadvisering. In tal van gevallen zal blijken dat de

advisering door ad hoc bijeengebrachte deskundigen, tot een veel economischer gebruik leidt van beleidsprelabel advies. Op veel beleidsterreinen is de deskundigheid van de betrokken overheidsonderdelen voldoende om de gewone beleidsvorming in "de adviesvrije ruimte" te laten plaatsvinden.

Hierbij komt dat de ontwikkeling van Hegeliaanse meester-slaafverhoudingen tussen specifieke adviesorganen en overheidsonderdelen kan leiden tot een te parochiale beleidsvorming. Ook om die reden is voorzichtigheid met de institutionalisering van adviesraden en -commissies gepast. Wat ruimer gezien, blijft ook de vorming van vaste departementale adviesraden ongewenst. Wellicht kunnen ze wat bijdragen aan de intra-departementale ontkokering, de interdepartementale verkokering zullen ze blijven bestendigen, zo niet versterken.

Ook hier rijst weer de vraag welke inhoudelijke bijdrage dergelijke democratisch niet-gelegitimeerde "sectorparlementen" meer zouden kunnen leveren dan een verdere versterking van het al bestaande departementale provincialisme. Dit leidt tot de conclusie dat geïnstitutionaliseerde adviesorganen, zo ze nodig zijn, bij voorkeur de bestaande departementale afbakening moeten overschrijden. Indien zich belangrijke nieuwe beleidsvragen aandienen, kan beter de instelling ad hoc van tijdelijke adviescommissies worden overwogen. De ervaringen daarmee, zoals met de Commissie Montijn en de Commissie Rauwenhoff, hebben geleerd dat zij kunnen bijdragen tot het openbreken van versterkte verhoudingen en inzichten waar meer beleidsterreinen samenvallen. Met een benadering, zoals hier voorgestaan, zijn vaste adviesverplichtingen, anders dan de grondwettelijk voorgeschreven advisering van de Raad van State over wetsontwerpen en ontwerpen van Algemene maatregelen van bestuur, onverenigbaar.

Wetgeving

Bijzondere aandacht verdient ook de organisatie van de wetgevingsfunctie binnen de departementen. Elk departement is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen wetgeving. Dat moet zo blijven, omdat de afstand tussen de beleidsvorming, de wetgeving als de instrumentele uitdrukking daarvan, en de beleidsuitvoering niet te groot mag worden. Hier geldt ook weer dat onvolkomenheden in de wetgeving het scherpst door het beleidsverantwoordelijke departement worden gevoeld. Dat zal ze ook het makkelijkst kunnen bijstellen. Daaraan doet niet af dat bij de wetgeving specifieke gezichtspunten een belangrijke rol moeten blijven spelen, zoals de eenheid van de rechtsorde, de evenredigheid tussen beleidsdoeleinden en -middelen, de kenbaarheid, eenvoud en doorzichtigheid van de wetgeving, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde regels, de verenigbaarheid ervan met het grondwettelijk en bovennationale recht, etc. Een wetgevingsafdeling die slechts als rechtskundig griffier van de beleidsonderdelen zou optreden, miskent haar functie en zou slechts bijdragen tot bestendiging van de bestaande beleidsmatige verkokering. Daarom verdient de instelling per departement van krachtige centrale wetgevingsafdelingen in het algemeen de voorkeur boven het instandhouden van decentrale wetgevingsafdelingen. Tussen de departementale wetgevingsafdelingen zou meer dan tot dusver gebruikelijk is de roulatie van wetgevingsjuristen moeten worden bevorderd. Weliswaar kan door harmonisatie van wetgeving en door algemene regels voor de wetgeving het uiteengroeien van de wetgeving tussen de departementen enigszins worden tegengegaan, maar de beste waarborg daartegen blijft de vorming van een corps van breed inzetbare wetgevingsjuristen, die op verschillende terreinen het overheidsbeleid ervaring hebben opgedaan.

Soms blijkt de uitwerking van belangrijk politieke beslissingen in wetgeving op aanzienlijke vertragingen te stuiten, omdat de capaciteit van de betrokken

wetgevingsafdeling tekortschiet. In dergelijke gevallen verdient het aanbeveling interdepartementale "task-forces" van ervaren wetgevingsjuristen in te stellen, die aan strakke termijnen gebonden, de voortgang van majeure wetgevingsprojecten moeten verzekeren. Ook voor het openen van deze mogelijkheid is de vorming van een in zijn deskundigheden "ontkokerd" corps van wetgevingsjuristen nodig.

Slechts bij hoge uitzondering zal aan een decentrale organisatie van de wetgevingsfunctie per departement moeten worden vastgehouden. Zo'n organisatie is, bijvoorbeeld, te verdedigen voor de belastingwetgeving, waarvoor een heel gerichte deskundigheid is vereist. Naarmate de kwaliteit van de departementale wetgevingsfunctie verbetert, kan de coördinerende taak van het ministerie van Justitie op het terrein van de wetgeving in hun uitvoering beperkter blijven. Die taak behelst vooral het uitoefenen van een kwaliteitstoets. Zij is vergelijkbaar met de rol die Binnenlandse Zaken speelt bij formatiezaken.

Uitvoering

Veel overheidsbeleid richt zich in de uitvoerende fase op vergelijkbare doelstellingen en maatschappelijke belangen of bedient zich van gelijke of vergelijkbare instrumenten. In deze gevallen is de fragmentering van de uitvoering over tal van naast, en soms, tegen elkaar operende instellingen ondoelmatig en inproductief. De instelling van ressortoverschrijdende uitvoeringsorganisaties kan een adequate reactie op deze versplintering zijn. Zo heeft het ministerie van Economische Zaken één uitvoeringsorganisatie gevormd voor de uitvoering van de voor het bedrijfsleven – in ruime zin – bestemde financiële regelingen. Deze intern verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie, die de vorm van een agentschap zal krijgen, voert thans ook al financiële regelingen van andere departementen uit, zoals VROM, LNV en WVC. De voordelen van zo'n organisatie spreken aan: zij kan naar omvang meegroeien en inkrimpen met de omvang van haar taken, zij beschikt over een grote mate aan ervaring met uitvoering van voor misbruik en oneigenlijk gebruik kwetsbare regelingen, zij weet ongewenste overlappings- en lacunes tussen de verschillende regelingen tijdig te localiseren en zij is op bedrijfseconomische kengetallen aan te sturen. De met deze organisatie opgedane ervaringen zijn ook voor andere delen van de rijksoverheid bruikbaar. Zo is thans de uitvoering van de levensmiddelenwetgeving versplinterd over verschillende uitvoerings- en controlerende instanties. Ofschoon met die wetgeving verschillende beleidsdoelstellingen worden nagestreefd, namelijk de bescherming van de volksgezondheid en de verbetering van de kwaliteit van de Nederlandse landbouwproductie, verzet deze heterogeniteit aan doelstellingen zich op het eerste gezicht niet tegen consolidering van uitvoering en controle binnen één organisatorisch verband.

Op het terrein van de inkomensvervangende en -aanvullende regelingen doen zich in de uitvoeringsfase vergelijkbare knelpunten voor. In zijn algemeenheid geldt dat er weinig zicht is op de bedoelde en onbedoelde effecten van deze regelingen. Door de fragmentering van de loketten weten we -te- weinig van het gebruik van de regelingen, van de – bedoelde of onbedoelde – samenloop en van de effectiviteit ervan. Komen de prestaties inderdaad terecht bij degenen voor wie ze zijn bedoeld en leiden ze in de praktijk tot het ermee bedoelde resultaat? Waar voor de toepassing van deze regelingen sterk vergelijkbare informatie en vergelijkbare deskundigheden nodig zijn, is de fragmentering van de uitvoeringsorganisatie menigmaal oorzaak van functionele ondoelmatigheden. Niet alleen voor de overheid, ook voor de burger, die het juiste loket vaak op de tast moet vinden, is dit onbevredigend.

De hier gesignaleerde proliferatie van inkomensvervangende en aanvullende regelingen met de daarbij behorende gefragmenteerde uitvoeringsorganisaties is de

resultante van een partiële benadering, waarvoor verschillende departementen verantwoordelijk zijn. Voor de oplossing van de daaruit voortvloeiende problemen kan een beleidsinhoudelijke benadering worden gekozen. Deze houdt in dat op de verschillende terreinen politiek-beleidsmatig wordt nagegaan of de desbetreffende regelingen naar huidige inzichten nog een overheidstaak behoren te zijn en, zo ja, of zij daarvan nog een adequate afspiegeling zijn. Het in hoofdstuk II.6 gesignaleerde verschijnsel van de stapeling van beleid en interventies is ook op deze beleidsterreinen van toepassing. Aan de hand van zo'n toets en de daaruit mogelijk voortvloeiende beleidswijzigingen, kan ook de organisatie van de uitvoering worden herbezien. Daarnaast is ook een benadering uit de organisatorische invalshoek mogelijk en nuttig: Nu komen de belanghebbende burgers vaak voor vergelijkbare prestaties bij verschillende loketten terecht. Met reden wordt de vraag gesteld of dit verplichte lokettentoeisme niet anders zou kunnen. Het is denkbaar om verschillende regelingen te bundelen en daarvoor naar een een loket-benadering te streven. De mogelijkheden hiertoe worden vergroot, indien de desbetreffende uitvoerende diensten worden samengevoegd en onder politieke verantwoordelijkheid van verschillende bewindspersonen kunnen opereren. Het voordeel hiervan is dat bij de bundeling van regelgeving ten behoeve van een geconsolideerde uitvoering tevens kritisch kan worden gekeken naar de onderlinge afstemming van de samenstellende delen van de bundels. Weliswaar kan de wenselijkheid tot stroomlijning van de uitvoering de inhoudelijke motieven die aan de afzonderlijke regelingen ten grondslag liggen niet wegdringen, maar vele op zichzelf beschouwd redelijke regelingen blijken, in combinatie toegepast, soms onredelijke, zelfs ongewenste resultaten op te leveren. Ook indien de inhoudelijke invalshoek prevaleert, kan het samenbrengen van verschillende regelingen ten behoeve van de administratie aan een loket inhoudelijke winst opleveren. Op korte termijn zouden enkele bundels van regelingen kunnen worden uitgezocht, waarop de hier bepleite stroomlijning van de uitvoering kansen biedt. Het wel gehoorde argument dat de overheid geen of slechts beperkte zeggenschap heeft over onderdelen van de uitvoeringsorganisaties, omdat deze aan het maatschappelijk middenveld zou toebehoren, is in beginsel niet ontvankelijk. De daarvoor gekozen vorm van de uitvoeringsorganisatie kan niet in de weg staan aan een betere of meer doelmatige verwezenlijking van het publieke beleid.

Rechtshandhaving

Op het niveau van de rechtshandhaving verdienen de organisatorisch versplinterde bijzondere opsporingsdiensten aandacht. Met het geleidelijk uitgroeien van het takenpakket van de rijksoverheid in de loop van deze eeuw, ontstonden tal van bijzondere controle- en opsporingstaken op verschillende deelreinen van het bestuursrecht, als het economisch en het landbouwrecht, het arbeidsrecht, het arbeidsveiligheidsrecht en het fiscale recht. Voor de uitvoering van deze taken werd de reguliere politie minder geschikt geacht, omdat deze de nodige kennis van de betrokken wetgeving zou ontberen, of over onvoldoende capaciteit zou beschikken om deze taken op een bestuurlijk verantwoord niveau te vervullen. Inmiddels is de keerzijde van een -te- ver doorgevoerde specialisatie zichtbaar geworden. Te kleine organisaties hebben onvoldoende menskracht om zich snel aan te passen aan grote veranderingen in de omvang en hoedanigheid van de taken, de organisatorische fragmentering bemoeilijkt de communicatie en samenwerking en deze kleine organisaties kunnen onvoldoende profiteren van de moderne informatiserings- en automatiseringstechnieken. Hierbij komt dat ernstige strafbare feiten in de ondernemings sfeer -het terrein waarop de meeste bijzondere opsporingsdiensten werkzaam zijn- vaak complexe gedragingen omvatten, die het werkkterrein van meer dan één bijzondere opsporingsdienst raken. Zo doet zich regelmatig een samenloop

van economische en fiscale delicten, of van arbeidsveiligheids- en milieudelicten voor. Een doelmatiger benutting van het potentieel van de bijzondere opsporingsdiensten kan worden bereikt door ze samen te voegen tot grotere eenheden, waarbinnen flexibiliteit in inzetbaarheid en specialistische kennis van het veld met elkaar te verenigen zijn.

De eerste stap tot organisatorische bundeling van de bijzondere opsporingsdiensten zal worden gezet met de voorgestelde fusie voor de Economische Controle Dienst van het ministerie van Economische Zaken en de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De bij deze fusie te vinden oplossingen voor kwesties als de beleidsinhoudelijke en beheersmatige ministeriële verantwoordelijkheid, de planning van de activiteiten, de ambtelijke regie en het tot aanstelling bevoegd gezag, zullen tot model kunnen dienen bij een verdere integratie van de bijzondere opsporingsdiensten. Zij kunnen ook tot leidraad strekken bij de hierboven bepleite instelling van gemeenschappelijke uitvoerende diensten voor verschillende departementen.

34

III 4 Decentralisatie, bestuurlijke reorganisatie

De opbouw van de sociale rechtsstaat in Nederland is gepaard gegaan met een sterke centralisatie van beleidsbevoegdheden bij de rijksoverheid.

De tamelijk geringe omvang van ons land, de grote betekenis die hier wordt gehecht aan het materiële gelijkheidsbeginsel en het centralistisch, in koepels georganiseerde maatschappelijk middenveld zijn hierbij een factor geweest. Weliswaar kent ons land een tamelijk unieke vorm van functionele decentralisatie met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, maar voor de uitoefening van autonome bevoegdheden heeft deze nooit veel armslag gekregen. Provincies en gemeenten zijn op grote schaal en soms zeer intensief bij de uitvoering van het rijksbeleid ingeschakeld, doch meestal in sterk gebonden medebewind. In de jaren zeventig was de ruimtelijke ordening het belangrijkste terrein waarop de decentrale overheden over een ruime mate aan autonomie beschikten.

In het begin van de jaren tachtig is, na het besluit tot intrekking van de Kaderwet Specifiek Welzijn, besloten tot decentralisatie van beleidsbevoegdheden op het terrein van de maatschappelijke zorg, het welzijn en de recreatie. In de tweede helft van het vorige decennium zijn ook op volkshuisvestings- en stadsvernieuwingsgebied vrij omvangrijke bevoegdheden weer aan de decentrale overheden overgelaten.

Intussen vond op het decentrale niveau de vorming van tal van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden plaats. Gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, behelzen deze verbanden vooral de samenwerking in de sfeer van de dienstverlening en zorg (brandweer, gezondheidsdiensten, afvalstoffen, huisvuil, recreatie, etc.). Het patroon aan intergemeentelijke samenwerkingsverband is rijk geschakeerd, maar de snelheid en frequentie waarmee deze verbanden tot stand zijn gebracht, wijst erop dat tal van taken die van oudsher in de lokale sfeer zijn verricht, het niveau van de afzonderlijke gemeente ontgroeid zijn. De veelvuldige samenvoegingen van gemeenten in de landelijke gebieden hebben deze ontwikkeling niet kunnen keren.

Voor het rijk was het ontbreken van een duidelijk bestuurlijk niveau tussen dat van de provincie en de gemeente in, aanleiding tot de vorming van zogenoemde functionele regio's op uiteenlopende gebieden als de politie, de publieke arbeidsvoorziening en het openbaar vervoer. Deze functionele regio's vallen overigens naar territoriale afbakening, noch naar interne organisatie samen.

De bezwaren die aan deze in historisch perspectief snel, maar wat chaotisch

verlopende ontwikkelingen kleven zijn in hoofdstuk II al beschreven. Die bezwaren ten spijt, zal de ontwikkeling naar een bestuurlijk niveau dat tussen de klassieke provincies en gemeenten in ligt, hoogstwaarschijnlijk doorgaan. Dat heeft vooral te maken met de aard van de overheidstaken, waarvoor binnen de huidige bestuurlijke organisatie geen passende plaats kan worden gevonden. Het gaat daarbij vooral om taken die de allocatie van materiële voorzieningen en diensten voor de burgers betreffen: maatschappelijke zorg, de politiezorg, serviceverlening op het gebied van de arbeidsmarkt, huisvuilverwerking, openbaar vervoer, grotstedelijke en regionale infrastructuur, volkshuisvesting, onderwijsvoorzieningen en ruimtelijk ordening. Het is niet uitgesloten dat de hierboven onder III.3 bepleite samenbundeling van loketten voor inkomensaanvullende en- vervangende loketten in territoriaal opzicht zal gaan uitsluiten bij het opkomende regionale niveau.

De bestuurlijke vormgeving van het min of meer spontaan gegroeide regionale bestuursniveau zal de komende jaren veel aandacht vergen. Hierbij moet worden voorkomen dat dit niveau zich als een volwaardige bestuurslaag indringt tussen dat van de provincies en gemeenten. Met vier bestuurslagen zou ons kleine land, maar de Europese context gemeten, een exceptioneel hoge bestuursdichtheid krijgen, die even kostbaar als ondoorzichtig zou kunnen blijken. Een regionale laag die geen volwaardige democratische dekking biedt voor het daar in betekenis groeiende bestuur, is evenmin een oplossing. Indien zo'n laag zou bestaan bij de gratie van de samenwerkingsbereidheid van de samenstellende delen, zal zij heel moeilijk, of in het geheel niet, voor belangen kunnen opkomen die het strikt gemeentelijke belang overstijgen.

Wellicht valt, in de huidige stand, de in de nota Bestuur op Niveau III gekozen benadering te verkiezen. Deze gaat uit van de vorming van 'provincievrije' regio's in de grootstedelijke gebieden, waarbinnen de overblijvende gemeenten een 'open' huishouding krijgen, die in beginsel van regio tot regio verschillend kan worden uitgewerkt. Voor het gebied buiten de grote steden zullen de provincies een quasi-regionaal niveau gaan vormen, waarbinnen de gemeenten, voorlopig, hun wettelijke bevoegdheden zullen blijven behouden. Op den duur is, ter wille ook van de eenheid in bestuurlijke organisatie, een organisatie in twee vaste bestuurslagen, het rijk en de regio, te verkiezen. Daarbij zullen in de landelijke gebieden de regiogrenzen tot op grote hoogte met die van de huidige provincies kunnen samenvallen.

Binnen de regio's kan het taken- en bevoegdhedenpakket van de gemeenten verschillen. Dat zal waarschijnlijk in de sterk verstedelijkte regio's wat beperkter blijven dan in de landelijke regio's/provincies.

De vorming van een volwaardige, zwaar aangezette regionale bestuurslaag, die in ieder geval de huidige provinciale en een, wisselend, deel van de gemeentelijke bevoegdheden zal krijgen, biedt onmiskenbare voordelen boven de huidige situatie. Zij zal het mogelijk maken de talrijke functioneel geregionaliseerde rijkstaken in een vaste decentrale bedding te brengen. Hetzelfde geldt voor de variabel georganiseerde gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Bovendien wordt het bestuurlijk verkeer tussen het rijk en het decentrale bestuur veel eenvoudiger: bij de overdracht en opdracht van publieke taken zal het rijk zich tot één bestuurslaag kunnen wenden en de verdere bestuurlijke vormgeving en uitwerking van de desbetreffende taken aan de regio's/provincies kunnen overlaten. De laatste blijven in toezichtsverhoudingen aanspreekbaar en aansprakelijk voor hun bestuurlijke verplichtingen tegenover het rijk. De ervaringen met de Grote Efficiency Operatie en de Decentralisatie Impuls hebben geleerd dat de decentralisatie van in de huidige maatschappelijke context overgecentraliseerde rijkstaken wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een voldoende toegerust regionaal bestuur. Vooral voor de hierboven aangeduide allocatieve overheidstaken biedt decentralisatie goede mogelijkheden om de

bestaande overbelasting van de rijksdienst te verminderen. Het zou jammer zijn, indien de mogelijkheden daartoe niet kunnen worden benut, omdat de stand van de bestuurlijke organisatie dit niet toelaat.

III 5 Het apparaat van de rijksdienst

a Ontwikkeling

Zoals in de analyses in II.6.a. reeds is geconstateerd is de kwaliteit, de omvang en de samenstelling (aantal departementen) van de Nederlandse rijksdienst, ook internationaal gezien, aan de maat.

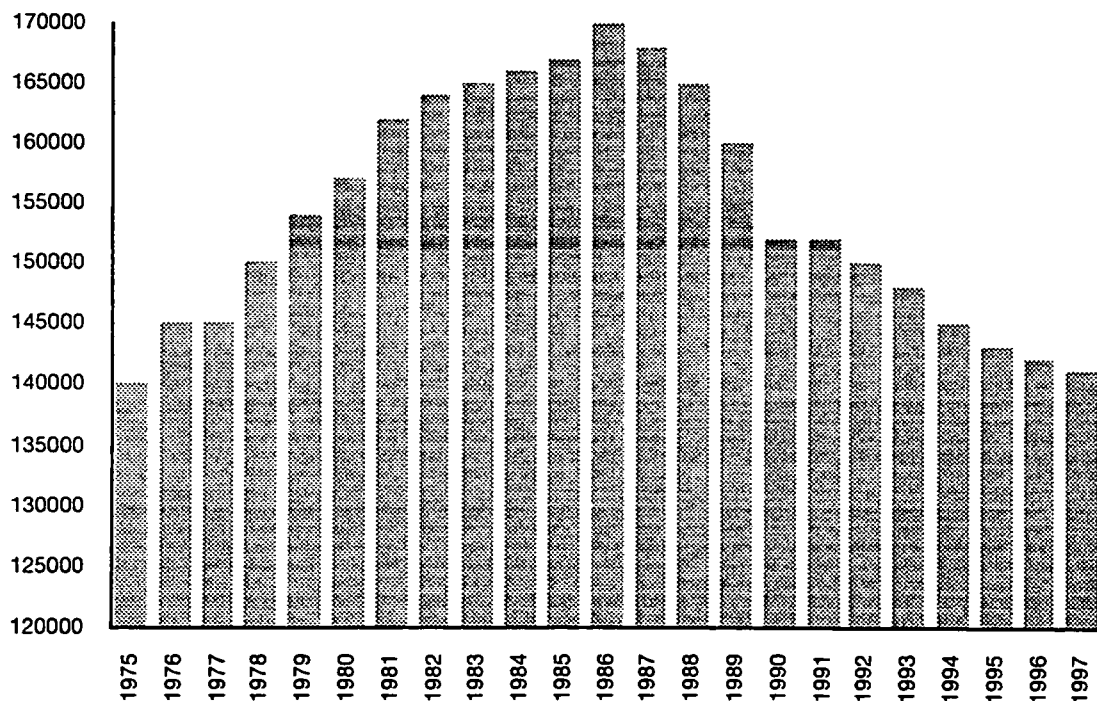
36

Dat is mede te danken aan het grote aantal maatregelen dat in de afgelopen jaren in gang is gezet om de ambtelijke organisatie van de rijksdienst te stroomlijnen en te moderniseren. Veel overheidstaken zijn verzelfstandigd of gedecentraliseerd. Op het vlak van het departementale beheer hebben o.a. de operatie comptabel bestel, heroverwegingen, de bevordering van zelfbeheer en contractmanagement geleid tot een beter bestuurbare organisatie.

Het personeelsvolume van de rijksdienst is als gevolg van deze ontwikkelingen van een lange expansieve fase vanaf 1986 gekrompen met 20.000 arbeidsplaatsen tot circa 150.000 in 1992. Deze daling in het personeelsvolume is tot stand gebracht door efficiency-maatregelen, en slechts hier en daar door taakreductie, waarbij bovendien als randvoorwaarde heeft gegolden dat er geen gedwongen ontslagen zouden plaatsvinden. Takenpakket en omvang van de rijksdienst corresponderen momenteel met elkaar.

Het perspectief voor de periode 1993-1997 is een verdergaande reductie (zie figuur 1), die echter slechts mogelijk zal zijn door het takenpakket van de rijksdienst substantieel aan te passen en door het principe van geen gedwongen ontslagen los te laten.

ONTWIKKELINGEN VOLUME RIJKSDIENST 1975 - 1997



Kijken we naar de verhouding beleid/uitvoering dan kunnen we constateren dat het aantal beleidsambtenaren in 1991 26.300 bedroeg. In 1995, na afloop van de Grote Efficiency Operatie is een daling voorzien tot 23.650. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de personeelsreductie meer dan proportioneel de beleidssector treft.

De rijksdienst is zo kan worden geconcludeerd, sterk in beweging. De implementatie van de in gang gezette processen zal weliswaar nog veel inzet en energie vergen, maar de vruchten van deze inspanningen zijn reeds zichtbaar.

b Het fenomeen uitbreidingen

De ontwikkeling in het volume van de rijksdienst is het resultaat van twee bewegingen:

- een afname van het volume als gevolg van de afslankingsoperatie Grote Efficiency Operatie, Defensienota, taakstellingen op het terrein van ziekteverzuim en vacaturekortingen;
- een toename als gevolg van kabinetsprioriteiten/externe ontwikkelingen en het regulariseren van de "grijze formatie".

Beide bewegingen, verdergaande afslanking en enige groei ten gevolge van nieuwe taken en beleidsintensivering zullen zich in de komende jaren naar verwachting doorzetten. Hierbij past overigens een waarschuwing. Deze kabinetsperiode zullen de uitbreidingen van de rijksdienst circa 2.600 plaatsen per jaar bedragen. Dit is een verdubbeling van de groei ten opzichte van de periode 1982-1990. Daarmee ontstaat de situatie dat tegenover een verminderde Grote Efficiency Operatie-plaats, een uitbreiding van twee plaatsen elders in de rijksdienst komt te staan. Dat de rijksdienst tussen 1990 en 1994 nog een dalende tendens vertoont is dan ook vooral te danken aan de compensatie die wordt geboden door de Defensienota.

Hoewel de Grote Efficiency Operatie en andere krimpoperaties de beoogde taakstellingen realiseren dreigt door de autonome dynamiek van deels onvoorziene uitbreidingen het beeld te ontstaan van een onbeheersbare rijksdienst. Er is dan ook alle reden om tot een meer evenredige verdeling van de aandacht te komen tussen uitbreidingen enerzijds en krimp anderzijds. Een rem op de uitbreidingen, mogelijk via een stringent personeelsbeleid, is noodzakelijk.

c. Personeelsmanagement en arbeidsvoorwaarden

De betekenis van het menselijk kapitaal als belangrijkste produktiefactor staat ook binnen de overheid buiten kijf. Een wenselijk geachte verbetering van de kwaliteit van het overheidsproduct c.q. van de voortbrengingswijze daarvan, kan derhalve niet los worden gezien van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. In dit licht beschouwd, zijn activiteiten die moeten waarborgen dat het ambtelijk apparaat kwalitatief hoogwaardig is en ook blijft van strategisch belang. Hun effect op het functioneren van de rijksdienst overstijgt zelfs dat van structuuroplossingen, zoals departementale herindelingen. Een voorwaarde voor het functioneren van de tot zijn kerntaken teruggebrachte overheid is de vergroting van de interne samenhang, flexibiliteit en professionaliteit van het ambtelijk apparaat. Dit geldt niet alleen voor afzonderlijke ministeries, maar ook voor de rijksdienst als geheel. Zoals aangetoond is op veel beleidsterreinen immers een intensievere interdepartementale afstemming en samenwerking vereist. De kwaliteit van het ambtelijk apparaat zal dan ook de komende jaren veel aandacht blijven eisen. De positie van de rijksoverheid op de arbeidsmarkt is,

vooral in de segmenten waaruit ter versterking van het apparaat zal moeten worden geput, aan erosie onderhevig. Ook de leeftijdsopbouw van het apparaat baart zorgen.

De combinatie van demografische trends en herhaalde afslankingen heeft ertoe geleid dat het ambtelijke apparaat te weinig jongere medewerkers heeft en grote groepen ervaren oudere medewerkers is kwijtgeraakt. Zo heeft de rijksdienst een betrekkelijk jong management, dat de doorstromingsmogelijkheden voor de subtop nog lang zal blokkeren.

De horizontale fragmentering van de rijksoverheid komt ook tot uiting in de vrijwel verwaarloosbare horizontale mobiliteit (0.6% per jaar in de hoofdgroepen I en VI). Dat draagt niet bij tot verdere loopbaanverbetering binnen de afzonderlijke departementen. Er is reden om de dreigende verstarring en stagnatie in de personeelsopbouw van de rijksdienst ernstig te nemen. Het is ongewenst dat mensen vastroesten in hun functie of vastlopen in hun hiërarchische deelpyramide. Veelbelovende jongeren vertrekken voortijdig, wat oudere medewerkers raken gedemotiveerd. In beide gevallen doet zich kwaliteitsverlies voor. De rijksdienst verliest zo op de arbeidsmarkt aan reputatie en zal op den duur onvoldoende hooggekwalificeerd personeel kunnen krijgen.

Is uit een oogpunt van louter de kwaliteit van de rijksdienst de bevordering van meer horizontale mobiliteit gewenst, zij is dat ook om de departementale verkokering te doorbreken.

Daartoe is een betere onderlinge afstemming van het personeelsmanagement van de verschillende ministeries in combinatie met een meer centraal gestuurd personeelsmanagement nodig. Deze combinatie zal het perspectief voor een Algemene Bestuursdienst moeten openen.

Zowel de kleiner wordende rijksdienst als de genoemde personeels-ontwikkelingen vragen om betere afstemming van het personeelsmanagementbeleid van de verschillende ministeries. Meerwaarde kan worden bereikt door ervarings-uitwisseling en onderlinge samenwerking, bijvoorbeeld op het terrein van mobiliteit van ambtenaren.

Met het oog op het veilig stellen van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat is bovendien een meer bovendepartementaal en centraal gestuurd personeelsmanagementbeleid gewenst met een decentrale uitvoering. Departementale grenzen en autonomie dienen somtijds ondergeschikt te zijn aan het grotere belang van de gehele rijksdienst.

Een centraal gestuurd personeelsmanagementbeleid, gevoegd bij een adequaat decentraal management-developmentbeleid van ministeries voorkomt de in het voorgaande genoemde negatieve effecten en bewerkstelligt tevens een kwaliteitsverbetering in de rijksdienst.

Perspectief van een Algemene Bestuursdienst

Medio 1993 zullen alle ambtenaren in de Hoofdgroepen V en VI (schaal 10 en hoger) worden aangesteld in algemene dienst van het rijk. Een ambtenaar werkt dan niet meer in dienst van een ministerie, maar "in algemene dienst van het rijk". Op termijn zullen ook de andere Hoofdgroepen in algemene dienst worden aangesteld. Er komt dus een moment, dat - ongeacht de omvang van de rijksdienst - alle ambtenaren in algemene dienst van het rijk zijn aangesteld.

Het ambtelijk apparaat "aangesteld in algemene dienst van het rijk" kan verder worden ingedeeld in "beleidsfunctionarissen" en "beleidsuitvoerders". Verzelfstandiging, op afstand plaatsen en decentralisatie leiden op den duur tot een aanzienlijk kleinere

omvang van de centrale overheid. Wat resteert zijn met name de beleidstaken die op centraal niveau moeten worden uitgeoefend; het centraal ambtelijk apparaat bestaande uit beleidsfunctionarissen en hun directe ondersteuners.

Met name de laatste jaren is door de afzonderlijke ministeries in het algemeen goede voortgang geboekt bij het vormgeven en effectueren van een op kwaliteitsverhoging gericht managementdevelopment.

De zorg voor de kwaliteit van het centrale apparaat zal in de toekomst een belangrijke verantwoordelijkheid blijven van elk ministerie. Niet alleen om beleidsmatige redenen, maar gelet op de uiteindelijke omvang van het centrale apparaat ook vanwege de praktische uitvoerbaarheid.

Daarbij dienen de mogelijkheden van interdepartementale informatie-uitwisseling, afstemming en samenwerking evenwel optimaal te worden benut. Bij de beleidsontwikkeling is onderlinge samenwerking geboden met het oog op de eenheid van beleid en de doelmatigheid. Maar ook voor het daadwerkelijk vergroten van de interdepartementale mobiliteit is dit een belangrijke voorwaarde. Hieraan zal onder meer gestalte worden gegeven door een actievere uitwisseling van vacaturegegevens en de uitvoering van detacherings- en uitwisselingsprogramma's. Voor bepaalde specialistische functies, bijvoorbeeld die van wetgevingsjurist en van financieel deskundige, zal worden nagegaan welke bijzondere maatregelen nodig zijn om de interdepartementale mobiliteit en loopbaanontwikkeling te bevorderen.

Rechtspositionele belemmeringen voor mobiliteit zullen worden weggenomen en arbeidsvoorwaardelijke prikkels ingebouwd.

De secretarissen-generaal achten het gewenst daarenboven voor een beperkte groep functionarissen een bijzonder, centraal aangestuurd, management-developmentbeleid tot ontwikkeling te brengen. Hiermee komt een Algemene Bestuursdienst in het vizier. De doelgroep van een Algemene Bestuursdienst omvat bepaalde categorieën functionarissen, namelijk zij die werkzaam zijn in (management)functies in beleidssectoren en stafafdelingen, voor zover ingedeeld in Hoofdgroep VI (S15 en hoger).

Het personeelsbeleid voor een Algemene Bestuursdienst heeft tot oogmerk: op ieder moment te kunnen voorzien in een gekwalificeerd (top-)kader van de ministeries. De Algemene Bestuursdienst-ambtenaren betreft in principe een groep van ongeveer 2.500 functionarissen.

De directe bemoeienis op individueel niveau zal zich uitstrekken op zo'n 500 ambtenaren. Het personeelsbeleid van een Algemene Bestuursdienst zal overigens goed moeten aansluiten op het decentraal uitgevoerde management-developmentbeleid, dat een veel grotere groep functionarissen betreft.

De opbouw van een Algemene Bestuursdienst

Als aanloop tot een Algemene Bestuursdienst zullen de huidige INTERTOP-activiteiten verder worden ontwikkeld tot een interdepartementaal Management Development-systeem voor (top-)managers (schaal 17 en hoger). Hierin zullen ook activiteiten gericht op horizon-verbreding en kennisverrijking begrepen zijn.

Het centraal aangestuurde personeelsbeleid voor een Algemene Bestuursdienst behelst, naast de voorbereiding van topbenoemingen, op termijn onder meer de bevordering van internationale mobiliteit en de begeleiding van een bijzondere groep "high-potentials". Bij de personeelsvoorziening zal gestreeft moeten worden naar een optimale mix van interne (dat wil zeggen: vanuit de rijksdienstafkomstige) en externe kandidaten. Uitwisseling van personen tussen bestuurslagen c.q. tussen de rijksdienst en het bedrijfsleven dient te worden bevorderd. Via een adequaat recruiteringsbeleid

kan voorts worden voorzien in het management van de op afstand geplaatste uitvoerende diensten. Ook langs deze weg kan de dialoog tussen "beleid" en "uitvoering" blijven bestaan.

Voor het welslagen van een Algemene Bestuursdienst en van het daarop toegeruste mobiliteitsbeleid is commitment van de ambtelijke en politieke leiding onontbeerlijk. Het beraad van secretarissen-generaal zal zich intensiever moeten bezighouden met deze vorm van personeelsbeleid. Dat kan door aan dit beraad -of aan een uit dit beraad samen te stellen commissie- de functie toe te kennen van Centraal Loopbaanberaad Algemene Bestuursdienst. De secretariële ondersteuning van dit Centraal Loopbaanberaad wordt verzorgd door de Directeur-Generaal Management en Personeelsbeleid, die zich daartoe door een klein bureau laat bijstaan.

40

Arbeidsvoorwaardenbeleid

In het kader van het nieuwe stelsel van arbeidsvoorwaardenoverleg zal met de vakorganisaties per sector worden onderhandeld. Daarbij is ook de bevoegdheid vastgelegd om de primaire arbeidsvoorwaarden per sector te regelen. De regie blijft berusten bij de minister van Binnenlandse Zaken. De minister van Binnenlandse Zaken initieert en coördineert het overleg met de overige overheidswerkgevers, formuleert de voorstellen voor de verdeling van de arbeidsvoorwaarden en is voor de Tweede Kamer de verantwoordelijke bewindspersoon.

Het centrale arbeidsvoorwaardenbeleid voor de sector rijk is uiteraard onderworpen aan finale besluitvorming in de ministerraad. Het ware wenselijk af te spreken dat de hoofdlijnen van het arbeidsvoorwaardenbeleid in de ICPR (vergadering van departementale personeelschefs) en in het beraad van secretarissen-generaal worden besproken.

De uitwerking van de hoofdlijnen in concrete voorstellen vindt vervolgens plaats in de ICPR en de daaraan verbonden technische commissies. In de fase van vaststelling van de onderhandelingsinzet zal wederom het oordeel worden gevraagd van het beraad van secretarissen-generaal.

III 6 Regie, afstemming en integratie

a De politieke regie

De ministerraad bewaakt de eenheid van het regeringsbeleid en slaagt daarin niet. Dit stelde de Commissie De Wolff in het begin van de jaren zeventig vast, de Commissie Vonhoff heeft het herhaald.

De oplossingen die in de loop van de tijd zijn gekozen om de eenheid en consistentie in het optreden van de rijksoverheid te vergroten, zoals de instelling van coördinerende bewindslieden en het systeem van onderraden van de ministerraad met de daarbij behorende ambtelijke voorportalen, zijn procedurele noodverbanden gebleken. Zij kanaliseren de meningsverschillen, leiden op zijn best tot vormen van negatieve coördinatie, waarmee de betrokken bewindspersonen en "hun" ambtelijke apparaten kunnen leven, maar tot ressortoverschrijdende oplossingen waarin een bredere opvatting van het algemeen belang dan de portefeuillegebonden belangen overwegen, leiden zij niet.

De verkokerde departementale organisatiestructuur in combinatie met de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en een sectorgebonden organisatie van de parlementaire controle is te vergelijken met een verzameling kolommen. Langs deze kolommen beweegt zich het aan het departementale competentiebereik gebonden beleid van de werkvloer naar het parlement. De onderraden en de ministerraad zijn vooral een platform tussen de kolommen, waar wordt

gearbitreerd en gepacificeerd, waarna de betrokken beleidsvoornemens worden door- of teruggezonden. In deze structuur blijven coördinerende verbanden en bevoegdheden weinig meer dan horizontale noodbruggen waarvan belanghebbende partijen zo kort en zo min mogelijk gebruik maken, om zich snel binnen de vertrouwde eigen kolom te kunnen terugtrekken. In de ambtelijke organisatie, als het onderste deel van de kolommenstructuur, kunnen wel voorzieningen worden getroffen om de starre verticale structuur te doorbreken. Echter zolang een wat lossere, meer horizontaal opererende rijksdienst steeds van bovenaf, uit de politieke gremia, verticaal wordt gericht, is daarvan geen blijvend resultaat te verwachten. Ook hogerop in de kolommen moet de structuur wat losser worden gemaakt. Een ruimere sectoroverschrijdende formatie van de vaste commissies van de Tweede Kamer zou een eerste, belangrijke, stap kunnen zijn. Daarnaast verdient het aanbeveling om meer tijdelijke commissies in te stellen voor belangrijke departementsgrenzen overschrijdende vraagstukken waarvoor onze samenleving staat. Zodra het desbetreffende beleid eenmaal een vaste plooi heeft gekregen, kan het weer aan betrokken Vaste Commissie, of Commissies, worden teruggegeven. Nieuwe vraagstukken houden meestal een uitnodiging voor een "ontkokerde" analyse en aanpak in. Als ze eerst op de maat van de bestaande organisatiestructuur moeten worden gesneden, worden ze moeilijker op te lossen en laten ze weer nieuwe coördinatieproblemen na.

Analoog aan de figuur van tijdelijke Kamercommissies voor belangrijke nieuwe vraagstukken, is ook de instelling van tijdelijke ministeriële Commissies daarvoor nuttig. De leden van dergelijke Commissies zouden politiek individueel, verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het welslagen of falen van het daarin gezamenlijk voorbereide overheidsbeleid. De betrokken bewindspersonen, die politiek op de resultaten van hun bijzondere missie worden afgerekend, zijn binnen het verband van zo'n opdrachtgebonden tijdelijke commissie tot positieve afstemming van hun inbreng gehouden. Voor de ambtelijke ondersteuning kunnen ad hoc task-forces worden samengesteld, of tijdelijke samenwerkingsverbanden tussen de inhoudelijk meest betrokken onderdelen van de rijksdienst worden ingesteld. Hierbij kan worden gedacht aan de bovengenoemde task-forces voor grote wetgevingsprojecten. Ook de recente ervaringen die LNV en VROM hebben opgedaan met een gemeenschappelijk projectverband mest zijn van belang. In dit tijdelijke werkverband zijn beleidsambtenaren van beide ministeries ondergebracht. Deze projectmatige aanpak heeft een ontkokerde opstelling van de betrokken ambtenaren tot gevolg gehad: in plaats van onderhandeld wordt er samengewerkt. Waar vroeger gescheiden van elkaar en dus niet afgewogen, een landbouwstandpunt en een milieustandpunt werden ontwikkeld, worden nu door de ambtenaren gezamenlijk meer beleidsopties uitgewerkt, waarbij steeds helder is aangegeven wat de consequenties voor de betrokken belangen zijn. Zo wordt de politiek in staat gesteld om werkelijke keuzen te maken. Op het niveau van de ministerraad blijft, ook indien deze gedachte zou worden uitgewerkt, de afstemming van het regeringsbeleid als verzameling van lopende zaken nog onopgelost. De verantwoordelijkheid voor de eenheid van het regeringsbeleid gaat alle leden van de ministerraad aan, maar in de praktijk blijft die eenheid een wees. Alleen de minister-president pleegt daarop in onze staatkundige praktijk te worden aangesproken. Zijn voorzitterschap van de onderraden en de ministeriële commissies, versterkt door het optreden van zijn ambtenaren in de verschillende ambtelijke voorportalen, geven hem de kans om op tijd wrijvingen, gewichtsloze compromissen en mogelijke conflicten te onderkennen. Indien een afstemmingsprobleem uiteindelijk bij de betrokken

onderraad, ministeriële commissie of ministerraad aanspoelt, beschikt de minister-president uitsluitend over de in het reglement van orde van de ministerraad omschreven bevoegdheden. Het is de vraag of die voldoende zijn om de eenheid van het regeringsbeleid inhoudelijk voldoende te verzekeren. Zij schieten tekort. De minister-president kan niet eenzijdig langdurige of politiek riskante afstemmingsproblemen tussen verschillende bewindspersonen omhoogtrekken naar het kabinetscircuit. Evenmin kan hij inhoudelijk aanwijzingen geven voor de oplossing van het verschil in inzicht.

In deze lacune kan goeddeels worden voorzien door invoering van de bevoegdheid van de minister-president om zelf zaken die het algemeen regeringsbeleid betreffen ter behandeling in de ministerraad aan de orde stellen. Uiteraard zou dit steeds moeten gebeuren na overleg met de betrokken ministers. Echter bij verschil van mening zou de minister-president bevoegd moeten zijn om de ministerraad in het belang van de eenheid van het beleid te verzoeken over de kwestie te beraadslagen en te besluiten. De betrokken ministeries zullen dan, op aanwijzing van de minister-president, de nodige medewerking aan de voorbereiding van de besluitvorming moeten geven. Deze agenderingsbevoegdheid valt binnen de Grondwet, indien zij niet leidt tot doorbreking van de grondwettelijke gelijkwaardigheid van de ministers en nodig is voor de bevordering van het algemeen regeringsbeleid.

Interdepartementale fricties en afstemmingsproblemen hebben op sommige plaatsen binnen de rijksoverheid een soms bijna endemisch karakter gekregen. Zij doen zich vooral voor waar verschillende departementen op vergelijkbare terreinen van beleid nauw verwante bevoegdheden hebben en daar waar verschillende departementen dezelfde maatschappelijke doelgroepen uit een sterk verschillend gezichtspunt met uiteenlopende interventies bestoken. Voor de oplossing van dergelijke structurele afstemmingsproblemen, die vaak organisatie-technisch zijn, zou het beraad van de secretarissen-generaal door de ministerraad kunnen worden ingeschakeld. Dit beraad heeft sinds enkele jaren een meer gestructureerde vorm gekregen. In het kader van de Grote Efficiency Operatie-operatie heeft het enige ervaringen opgedaan met het vinden van oplossingen voor conflictgevoelige interdepartementale raakvlakken en belangentegenstellingen. Dezelfde ervaringen bij de Grote Efficiency Operatie-operatie hebben echter ook geleerd dat voor het vinden van organisatorische oplossingen een duidelijk mandaat nodig is. Juist hardnekkige frictiehaarden zijn in politiek opzicht vaak heel sensibel geworden. Want naarmate een interdepartementaal geschil een langere geschiedenis krijgt, wordt de schare van belanghebbende supporters aan deze en gene zijde groter. Omgekeerd zou het beraad van secretarissen-generaal ook een taak kunnen krijgen in het signaleren van interdepartementale vraagstukken, op verzoek van de ministerraad en op eigen initiatief.

b "Ontstapeling" van beleid

Een beter instrument verzekert geen betere muziek. Verbeteringen in de kolommenstructuur van de rijksoverheid geven niet vanzelfsprekend doeltreffender en doelmatiger beleid. Een van de belangrijkste praktische problemen bij de interne afstemming van beleidsinitiatieven is dat er zoveel, tussen zoveel partijen, moet worden afgestemd. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat er in de loop van de tijd zoveel partiële beleidsdoelstellingen en instrumenten op elkaar zijn gestapeld. Nieuwe initiatieven, hoe nuttig en nodig ook, blijken niet zelden ernstige vertraging op te lopen of zelfs helemaal vast te lopen, omdat zij niet in overeenstemming zijn te brengen met de complexe

randvoorwaarden die de bestaande arrangementen stellen. Omdat de verdediging daarvan op zichzelf legitiem en in het ambtelijke verkeer niet riskant is, krijgt dat in het interdepartementale beraad vaak de overhand. Beleidsvorming wordt dan een kwestie van moeizaam wrikken en wringen. De betrokken partijen komen daarbij heel moeilijk toe aan een geobjecteerde afweging van de "oude" en "nieuwe" belangen. Het is jammer dat bij de opstelling van richtinggevende stukken als regeerakkoorden gewoonlijk wel vrij nauwkeurige uitspraken worden gedaan over de uitbreiding en intensivering van het beleid op het ene of andere terrein, maar dat het omgekeerde, namelijk van expliciete voornemens tot beleidsbeëindiging of -vermindering, slechts zelden sprake is. Nu in de komende periode de financiële mogelijkheden voor uitbreiding of verdieping van het overheidsbeleid heel beperkt zijn, verdient het aanbeveling dat op het politieke niveau, de ministerraad en de individuele ministers, regelmatig inhoudelijke uitspraken worden gedaan die strekken tot een kritische herwaardering van bestaand beleid, de daarbij behorende regelgeving en uitgaven. De in hoofdstuk II gesignaleerde discrepantie tussen de beleidsproductie en de tekortschietende capaciteit van het uitvoerend apparaat geeft daartoe een bijkomende aanleiding, zeker nu de totale omvang van de rijksdienst regelmatig ter discussie wordt gesteld. Ook afgezien van de indirecte en directe materiële consequenties hiervan, zou het klimaat binnen de rijksoverheid heel wat minder krampachtig worden, als bewindspersonen en hun ambtenaren in hun onderlinge verkeer niet voortdurend de hele inventaris aan bestaand beleid, als onaantastbaar, zouden hoeven mee te zeulen. In een sfeer waarin gerichte beleidsbeëindiging, -vermindering of -verandering mogelijk wordt, is ook een positieve beleidscoördinatie eenvoudiger.

Binnen de rijksoverheid is in de loop van de tijd een zekere virtuositeit ontwikkeld om inhoudelijk lastige, of politiek en maatschappelijk controversiële vraagstukken, van hun scherpte te ontdoen. Die behendigheid is nuttig, waar zij nodig is, namelijk bij de oplossing van grote controverses. Maar als zij de politieke en ambtelijke cultuur gaat overheersen, worden de verschillende overheidstaken diffuus. Beleidsproblemen worden onvoldoende nauwkeurig geanalyseerd, doelstellingen worden vaag gehouden en van een behoorlijke afstemming van doeleinden en instrumenten is geen sprake meer. In feite vindt een inflatie van het woord "beleid" plaats, als rechtvaardiging voor amorphe overheidsbemoeyenis, waarvan de strekking onduidelijk is en liefst moet blijven. Deze cultuur, waarin een wat winderige verbalistiek hoogtij viert, is voor het naar behoren functioneren van de rijksoverheid heel riskant. Zij leidt ertoe dat pijnlijke keuzen, die nu eenmaal inherent zijn aan het overheidsbeleid, worden vooruitgeschoven, afgewenteld naar het uitvoerende niveau (gelede normstelling), of van tal van procedurele buffers worden voorzien. Zij heeft ook tot gevolg dat bij voorkeur "zachte" beleidsinstrumenten in plaats van hardere worden gekozen. De overconsumptie in het huidige overheidsbeleid van het voorlichtings- en subsidie-instrument is daaraan niet vreemd: "Wat er precies moet worden gedaan is niet belangrijk, maar met wat sleutelgeld hebben we een titel om ons ermee te mogen bemoeien". Het grootste bezwaar tegen deze cultuur is dat zij bij uitstek bijdraagt tot de overproductie van "beleid", wat dat hier ook moge zijn, en tot de verstarring van de besluitvorming in de uitvoerende fase van het overheidsbeleid. Zij is in essentie onvereenigbaar met een andere trend binnen de overheid, namelijk die van het denken in termen van resultaten, doeltreffendheid en doelmatigheid. Die trend veronderstelt dat er duidelijkheid bestaat over de doeleinden van het overheidsoptreden, over de doeltreffendheid van het

overheidsopptreden en over de aansprakelijkheid van de betrokken overheidsorganisaties voor de resultaten. Zij dwingt ook tot een scherpere scheiding van verantwoordelijkheden tussen de publieke en de private sfeer en tot een nauwkeuriger waardering ex ante van de besluitvormings- en uitvoeringskosten. Zij dwingt tot ontstapeling van overheidsopptreden en tot selectieve restricties in de beleidsproductie.

Zonder veranderingen in de politieke sturing van de rijksoverheid en van de afzonderlijke departementen zal het heel moeilijk blijken de doeltreffendheid en doelmatigheid van het rijksbestuur te verbeteren. Daarvoor is primair vereist dat politiekbeleidsmatige doelstellingen concreter worden geformuleerd dan gebruikelijk is. Een beleid "ter versterking van de infrastructuur" zegt weinig, indien niet tevens wordt aangegeven waarin dat beleid tot uitdrukking moet komen: vermindering van de verkeerscongestie in de Randstad, verbetering van de aansluitingen op het Europese hoofdtransportnet, en/of verbetering van het stadsgewestelijk openbaar vervoer. Een dergelijk beleidsvoornemen vergt, indien naar doelstellingen geconcretiseerd, minstens indicatieve duidelijkheid over het in te zetten instrumentarium: meer weg- of railinfrastructuur met de daaraan verbonden uitgaven, of eventueel in combinatie met, maatregelen ter bevordering van een doelmatiger gebruik van de bestaande infrastructuur (tol, spitsvignet, etc.) Zonder dergelijke sturende aanwijzingen zal de beleidsuitwerking op ambtelijk niveau op de tast, met alle vlucht- en ontwijkingsmanoeuvres van dien, blijven plaatsvinden. Naarmate de op te lossen beleidsproblemen meer ressorts overschrijdend zijn en het werkkterrein van meer departementen raken, neemt de behoefte aan een duidelijke en ondubbelzinnige politieke sturing toe. Bij de eenheid van het regeringsbeleid gaat het niet om abstracties, maar uiteindelijk om interventies in de samenleving, waarvan de onderlinge samenhang zichtbaar en begrijpelijk moet zijn, willen de burgers het beleid kunnen aanvaarden en steunen.

Het politieke niveau heeft lang de organisatie van de rijksoverheid, als geheel en per departement, als een gegeven beschouwd. Een voertuig waarvan als vanzelfsprekend kon worden aangenomen dat het de voorgestelde beleidsbestemmingen ook kon bereiken. Die veronderstelling is onjuist. Veranderingen in de beleidsdoelstellingen, in het instrumentarium en in de werkwijze moeten consequenties voor de departementale organisatie hebben. Desinteresse hiervoor kan ertoe leiden dat de gestelde politieke prioriteiten als het ware op de maat van de bestaande organisatie en de vertrouwde werkwijzen worden gesneden en, na ambtelijke uitwerking, bijna onherkenbaar weer op de regeringstafel belanden.

De voorstellen hierboven zijn gedaan om de kolommenstructuur van de rijksoverheid van boven naar beneden wat lossener te maken, en hebben als nevengevolg dat het politieke management, indepartementaal en departementaal, ook als organisatiegericht management pregnanter moet worden.

c De samenhang in en naar Brussel

In internationale besluitvormende gremia worden slechts Nederlandse standpunten behartigd en niet die van de afzonderlijke Nederlandse ministeries. De Nederlandse standpunten geven de Nederlandse vertegenwoordigers voldoende onderhandelingsmarge om voor ons land bevredigende resultaten te kunnen verkrijgen. Vooral in onderhandelingen die met besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid worden afgesloten, is de beschikking over voor onderhandeling vatbare standpunten van essentieel belang. In hoofdstuk II 4.3 zijn de onvolkomenheden in de Nederlandse besluitvorming met het oog op de

communautaire beleidsvorming beschreven. Zij kunnen betrekkelijk eenvoudig worden opgelost.

Het gebrek aan voorbereiding bij -te verwachten- communautaire initiatieven die wezenlijke Nederlandse belangen raken, kan worden verholpen door op gezette tijden in CoCo-verband bijeenkomsten op hoog ambtelijk niveau te beleggen waar de door Nederlandse vertegenwoordigers in te nemen standpunten in hoofdlijnen worden voorbereid. Bepalend voor het welslagen van een dergelijke "high level CoCo" is een goede scanning van de beleidshorizon in Brussel en in de hoofdsteden van de belangrijkste EG-lidstaten: Voor het eerste zal de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Gemeenschap moeten zorgen. Voor het tweede zullen desbetreffende ambassades moeten worden geïnstrueerd en, zo nodig, worden versterkt. De concept-agenda voor deze CoCo wordt tijdig aan de deelnemers toegezonden. De aard van de onderwerpen vergt een meer dan routinematige voorbereiding. Bovendien zullen de meestbetrokken departementen ook zelf moeten kunnen nagaan of bepaalde onderwerpen een plaats op de agenda verdienen. De "high-level CoCo" wordt ondersteund door een vast, door het ministerie van Buitenlandse Zaken te leveren secretariaat, dat al naar gelang van de samenstelling van de agenda, kan worden uitgebreid met ambtenaren van de daarbij meestbetrokken departementen. De concept-conclusies van deze CoCo worden aan de ministerraad voorgelegd, die daarover beraadslaagt en ze vaststelt. De definitieve conclusies dienen tot richtlijn voor de politieke en ambtelijke vertegenwoordigers in de communautaire organen. Per onderwerp wordt aangegeven hoe de verwachte krachts- en stemverhoudingen binnen de Gemeenschap zullen liggen. Aan de hand daarvan kunnen, tentatief, de nodige manoeuvreer ruimte en de eventueel naar de andere hoofdsteden te ondernemen acties worden bepaald.

De tweede tekortkoming betreft het gebrek aan Nederlandse betrokkenheid bij de voorbereiding van Commissie-voorstellen in een vroegtijdig stadium. Voor het overgrote deel gaat het hier om het "going-concern" van de Gemeenschap, waar technische dossierkennis van groot belang is. Sommige departementen grazen de beleidsagenda van de Commissie consequent af en zijn betrokken bij de voorbereiding van haar voorstellen. Andere doen dat niet, of in veel mindere mate. Ter versterking van de Nederlandse betrokkenheid verdient het aanbeveling om de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging te versterken met vertegenwoordigers van meer vakdepartementen dan nu het geval is. De PVEG zal zich, aldus versterkt, meer vertrouwd kunnen maken met de organisatie van de Commissie. Daarvoor zal hij, in een zo vroeg mogelijk stadium, aan Den Haag kunnen rapporteren over bij de Commissie in voorbereiding zijnde initiatieven, dan wel Nederlandse wensen in het commissie-apparaat kunnen insteken. Ook in deze, vaak technische, voorfase van de besluitvorming geldt, dat Nederlandse ambtelijke vertegenwoordigers slechts "Nederlandse" standpunten mogen innemen. Indien de in voorbereiding zijnde initiatieven van de Commissie het werkteerrein van meer dan één departement raken, zal "vooraf" afstemming tussen de betrokken ministeries nodig zijn. De PVEG verzekert de eenheid van het optreden door de Nederlandse overheid in de contacten met de instellingen van de Gemeenschap. Daartoe houden departementale ambtenaren de PVEG volledig geïnformeerd over hun contacten. Deze zorgt zo voor de noozakelijke interdepartementale afstemming in lobby-activiteiten. Indien zich hardnekkige verschillen van opvatting mochten voordoen, meldt hij deze aan Den Haag, opdat ze daar in CoCo-verband tot een oplossing kunnen worden gebracht. Hierbij zij nog aangetekend dat het sterk verticaal georganiseerde Commissie-apparaat zich goed leent voor departementaal "beleidsondernemerschap", wat soms ertoe kan

leiden dat de uiteindelijke Commissievoorstellen heel eenzijdig gekleurd zijn. Om dat te voorkomen zullen mogelijke interdepartementale fricties in de beleidsvoorbereidende fase van de Gemeenschap in Nederland consequent en tijdig moeten worden opgelost.

De derde tekortkoming betreft de huidige werkwijze van de CoCo ter voorbereiding van de steeds frequenter plaatsvindende communautaire Raden. De verbreding en verdieping van het Gemeenschapsbeleid heeft tot gevolg dat de agenda van de CoCo overbelast dreigt te worden met een groeiende catalogus van meer en minder belangrijke onderwerpen. Door het enkele feit dat zij alle in de CoCo aan de orde komen worden ze echter alle tot vergelijkbaar geicht vergroot of verkleind. Hieraan kan tegemoet worden gekomen door de CoCo-agenda in technische en minder belangrijke "a-punten" en wat zwaardere "b-punten" te structureren. In deze zin zouden ook de "conceptconclusies" van de CoCo conclusies voor de REZ kunnen worden geredigeerd. Dat vergemakkelijkt de politieke besluitvorming.

Een laatste punt van aandacht vormt het voorzitterschap van de CoCo. Zolang de wekelijkse CoCo een hoog-ambtelijke bezetting had en de onderwerpen op de agenda de Nederlandse politieke positie tegenover de Gemeenschap betroffen, was er een reden voor de Staatsecretaris voor Europese Zaken met het voorzitterschap ervan te belasten. Geleidelijk aan is de "gewone" CoCo een normaal ambtelijk voorportaal voor de besluitvorming van de REZ als onderraad van de ministerraad geworden. Ambtelijke dossierbeheerders bezoeken, al naar gelang van de samenstelling van de agenda, de vergaderingen. In deze situatie detoneert een staatssecretaris als voorzitter. Dat ligt onmiskenbaar anders voor de hier voorgestelde "high-level CoCo". Daarin kan de met Europese zaken belaste bewindspersoon een natuurlijke rol spelen. Temeer daar het in dit gremium besprokene gevolgen voor het algemene regeringsbeleid kan hebben. In hoofdstuk II 4.2 zijn de gevolgen van het gemeenschapsbeleid voor de werkbelasting van de rijkdienst wat nader geanalyseerd. De belangrijkste gevolgtrekking was daar, dat de attributie van beleidsbevoegdheden aan de Gemeenschap niet zonder meer, doch alleen in uitzonderingsgevallen, zou kunnen leiden tot een vermindering van deze belasting. In menig geval zou het omgekeerde dreigen. Dit geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- Veel scherper dan tot dusver het geval is, zal moeten worden gelet op de administratieve lasten van gemeenschapsbeleid. Tot op heden worden communautaire beleidsvoornemens vooral getoetst op hun inhoudelijke aanvaardbaarheid en op de onderhandelingsruimte die er nog is om een politiek nog aanvaardbare einduitkomst te krijgen. De uit een oogpunt van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid slechte kwaliteit van veel communautaire regelgeving dreigt in toenemende mate afbreuk te doen aan de doelmatigheid van het nationale openbaar bestuur. In het licht hiervan zullen de voorstellen van de Europese Commissie reeds in het eerste stadium op hun merites moeten worden getoetst.
- In het verlengde hiervan baart het rechtmatigheidsgehalte van de communautaire wet- en regelgeving toenemende zorg. Waar, naar de vaste rechtspraak van het hof van Justitie der EG, de eenheid in en gelijkheid voor het gemeenschapsrecht tot de hoofdbeginselen van dat recht behoren, is de groeiende verscheidenheid in toepassing binnen de Gemeenschap een voorwerp van grote zorg. Het leidt ertoe dat voor de burgers in de Gemeenschap het "gelijke speelveld" steeds door de verschillen in krachtsverhoudingen tussen de lidstaten wordt scheefgetrokken. Een kwalitatief mindere communautaire rechtsorde treedt zo voor de nationale

rechtsorde in de plaats. Er is dan ook alle aanleiding voor om ieder gemeenschapsinitiatief in dit licht op zijn controleerbaarheid vooraf te toetsen en de nodige zekerheden te verlangen.

- De Nederlandse ambtelijke delegaties naar de communautaire besluitvormingsprocessen, alsmede de vertegenwoordiging in de talrijke beheerscomité's zullen op hun omvang en zwaarte moeten worden herbezien. Veel Brusselse beleidsvoornemens zijn, naar al gezegd, in de nationale sfeer ressorts overschrijdend. Een goede beleidsmatige afstemming op nationaal niveau bevordert het zenden van ruim gemandateerde kleinere delegaties. Op de minder vitale beleidsdossiers kan een wat uitgebreide Permanente Vertegenwoordiging beter als zaakwaarnemer optreden. Wil een wat kleinere lidstaat als Nederland in Brussel effectief kunnen blijven optreden dan zal zo economisch mogelijk met de beschikbare menskracht moeten worden omgegaan, ook waar dat concessies vergt in de Nederlandse beleidscultuur.
- De grootst mogelijke reserves zijn gepast tegenover de uitbreiding van communautaire parallele en complementaire bevoegdheden. De uitoefening daarvan pleegt hoge besluitvormingslasten en een daaraan omgekeerd evenredige toegevoegde waarde in de nationale sfeer te sorteren. Waar de Gemeenschap nu al over dergelijke bevoegdheden beschikt, dient de uitoefening ervan kritisch te worden gezien.
- De indirecte consequenties van het Europese integratieproces voor het bestaande takenpakket van de rijksoverheid dienen tijdiger en systematischer in kaart te worden gebracht en in de algehele politieke en ambtelijke prioriteitsstelling te worden meegewogen. Nu komen ze in een te laat stadium boven water en worden ze niet zelden als "onontkoombaar" boven op het bestaande beleid gestapeld. Het spreekt vanzelf dat ieder streven naar beheersing van de beleidsproductie hiervan averij zal oplopen. Bovendien zal op den duur het op verschillende gronden gewenste structurele begrotingsbeleid hierdoor ernstig worden bemoeilijkt.

47

Voor het apparaat van de rijksoverheid heeft de openlijke of sluipende communautarisering van steeds meer nationaal beleid tot gevolg, dat de kennis van het functioneren van de Gemeenschap, het gemeenschapsbeleid, de belangrijkste gemeenschapsinstituties en het materiële gemeenschapsrecht, veel wijder verspreid en veel grondiger moet worden dan thans het geval is. Juist omdat het gemeenschapsbeleid een steeds verdere juridificering van de nationale beleids marges meebrengt, zal hieraan in de gehele beleidsketen consequent moeten worden getoetst. Wordt dat nagelaten, dan zijn ongelukken onvermijdelijk. De politieke of ambtelijke verontwaardiging achteraf als een nationaal beleidsvoornemen is stukgelopen op een communautair veto, kan het gebrek aan kennis en inzicht hoogstens bemantelen, niet rechtvaardigen. Ambtenaren en ambtelijke organisaties die in dit opzicht tekortschieten, zijn in hun taakuitoefening gehandicapt en voldoen niet aan de eisen die een kwalitatief goed rijksbestuur moet stellen.

III.7 De departementale organisatie van de rijkdienst

III 7.1 Uitgangspunten

Een ideale departementale organisatie bestaat niet. Vergelijkingen met de departementale indeling op nationaal niveau van andere staten is slechts tot op beperkte hoogte zinvol. Deze is daar, net als bij ons, de resultante van specifieke

staatsrechtelijke en staatkundige ontwikkelingen. Evenmin biedt een referentie aan de samenstelling en taakvelden van de Raden van de Europese Gemeenschap veel nieuw licht. Deze treden op al naar gelang van de verdeling van de bevoegdheden die de Verdragen aan de Europese Gemeenschap toekennen. Hun feitelijke samenstelling pleegt dan ook sterk uiteen te lopen. Beter is het om aansluiting te zoeken bij wat de belangrijkste elementen tot dusver van deze notitie zijn.

- De vraag naar het optimale beleidsniveau wordt voor de nationale overheid steeds belangrijker: op verschillende beleidsterreinen, die vooral de allocatieve overheidstaken betreffen, is onmiskenbaar een trend naar decentralisatie, zowel in termen van beleidsvorming als in termen van beleidsuitvoering, zichtbaar. Deze trend zal sterker kunnen worden, wanneer de bestuurlijke reorganisatie een voorspoedig beslag krijgt.
- Daartegenover verliest de centrale overheid aan bevoegdheden aan Brussel. Dit geldt voor vrijwel alle departementen. Echter het verlies aan bevoegdheden houdt niet in een verlies aan medeverantwoordelijkheid voor de vorming en uitvoering van het communautaire beleid. Wel zal het belangrijke gevolgen voor de nationale beleidspraktijk moeten krijgen, die extrovert in plaats van introvert zal moeten worden.
- Op haar niveau zal de centrale overheid zich consequent moeten afvragen wat haar wezenlijke taken zijn (is het een overheidstaak en, zo ja, op welk niveau kan de desbetreffende taak het best worden waargenomen)
- De uitwerking van het beleid in termen van geconcretiseerde 'harde' doelstellingen, instrumenten, uitvoeringsorganisatie en termijnen wordt steeds belangrijker: een 'concurrerende' nationale overheid zal haar instrumentarium scherper moeten toetsen aan wat mag en mogelijk is in de communautaire context en is verder tot een zo groot mogelijke doelmatigheid gehouden.
- Het nationale bestuur zal in politicus steeds meer een collegiaal karakter moeten gaan krijgen. Zowel een optimale behartiging van de Nederlandse belangen in gemeenschapsverband, als het ressortoverschrijdende karakter van de belangrijkste beleidsuitdagingen voor een aan internationale concurrentie onderworpen samenleving, dwingen daartoe.

Systematische voortzetting van de scheiding tussen beleidsvorming en uitvoering is wenselijk. Dit spreekt voor meer – afhankelijk van de aard van de desbetreffende activiteiten – interne verzelfstandiging (agency-vorming), publieke externe verzelfstandiging (functionele decentralisatie in zelfstandige bestuursorganen) en private externe verzelfstandiging (privatisering). Veel meer aandacht dan tot dusver moet hierbij worden besteed aan de doelmatigheid, de inhoudelijk-staatsrechtelijke en financiële verantwoordingsplichtigheid en aan de beïnvloedingsmogelijkheden van de verzelfstandigde eenheden met het oog op hun publieke taken. In dit verband dient bijzonder aandacht uit te gaan naar constructies waarbij het georganiseerde maatschappelijk middenveld bij de uitvoering van publieke taken is betrokken. 'Beleidsresistente' uitvoeringsconstructies zoals thans in de sociale zekerheid, het arbeidsmarktbeleid en de volksgezondheid voorkomen, staan op gespannen voet met de parlementair-democratische beginselen van ons staatsrecht. Zij zijn voorts onverenigbaar met het streven naar meer doelmatigheid en slagvaardigheid.

III 7.2 De Europese dimensie en de algemene politieke coördinatie van het beleid

De algemene coördinatie van het regeringsbeleid berust formeel bij de ministerraad, die deze taak onvoldoende vervult, en materieel bij de minister-president die, als voorzitter, daaraan zijn hoofdtaak heeft. Hij wordt daarbij ondersteund door het kabinet van de minister-president zonder substantiële eigen competenties. Deze functie voldeed zolang het overheidsbeleid primair op de Nederlandse maatschappelijke en politieke context was gericht. Dit is niet meer zo. Het nationale beleid zal steeds meer een tweeledige afstemming moeten ondergaan: naar de nationale context en naar de communautaire context. Beide vormen van coördinatie moeten parallel lopen, maar zij stellen niet geheel gelijksoortige eisen.

49

In de binnenlandse beleidscoördinatie staat het accommoderen van talrijke uiteenlopende maatschappelijke en politieke belangen bij het overheidsbeleid centraal, terwijl bij op de Europese Gemeenschap gerichte beleidscoördinatie het vinden van in de context onderhandelbare posities doorslaggevend is. In de zuiver nationale sfeer aanvaardbare en wenselijke beleidscompromissen kunnen in communautair verband onverdedigbaar blijken. De onderlinge afstemming van beide coördinatiecircuits, waarin het communautair haalbare de interne accommodatieruimte bepaalt, verzwaren de taak van de minister-president. Ook de positie van de minister van Buitenlandse Zaken en die van Financiën dienen hier mede in beschouwing te worden genomen.

De in het Verdrag van Maastricht uitgewerkte rol van de Europese Raad bij het uitzetten van de structurele hoofdlijnen van het Europese integratieproces zal de positie van de minister-president op het Europese toneel -verder- versterken. Dit werkt niet alleen door in de verhoudingen tussen de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken, maar ook in de verhoudingen tussen de vakdepartementen en de ministeries van Algemene Zaken. Heel ruw genomen, valt in het optreden van de Europese Raad een onderscheid te maken tussen de besluiten van deze Raad over de verdere ontwikkelingsgang van het Europese integratieproces als politiek proces en de besluiten die het toekomstige beleid van de Gemeenschap op de haar toegedeelde competentievelden oriënteren. Bij besluiten van de eerste categorie zijn de natuurlijke bevoegdheden van de ministers van Buitenlandse Zaken in het geding, door besluiten van de tweede categorie worden vooral de bevoegdheden van de betrokken vakministers geraakt.

Het gegeven dat het optreden van de Gemeenschap niet alleen het buitenlandse, maar ook in toenemende mate het binnenlandse beleid raakt, betekent dat de inhoud van het af te stemmen beleid de eigen bevoegdheden van de minister van Buitenlandse Zaken te buiten gaat. Dit heeft ongewenste gevolgen. Eén daarvan is, dat op bepaalde beleidsterreinen, zoals milieu, specifieke afstemmingsgremia ontstaan, die leiden tot een voor de eenheid van het Nederlandse beleid in het buitenland ongewenste fragmentering.

Het is daarom aan te bevelen om de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de Nederlandse standpunten bij het ministerie van Buitenlandse Zaken te laten, maar aan de minister-president, mede gezien zijn prominentere rol op het Europese vlak, een bijzondere verantwoordelijkheid toe te kennen voor de verzekering van de eenheid in dat Nederlandse beleid. Dit pleit voor een organisatorische herijking, die inhoudt dat de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, belast met Europese Zaken, mede-rapportageplichtig wordt aan de

minister-president. Deze constructie mag wat buitenissig lijken, althans in Nederlandse verhoudingen, in het buitenland is zij dat niet. Overigens is zij de logische consequentie van de hierboven genoemde tweeslachtigheid van het beleid ten aanzien van de Gemeenschap als buitenlands en binnenlands beleid.

50

Voor het ministerie van Financiën zal de tenuitvoerlegging van de doelstellingen van het Verdrag van Maastricht enkele diepingrijpende gevolgen hebben. Dit ministerie zal haar verantwoordelijkheden voor het externe monetaire beleid kwijtraken. Dat geldt ook voor de met de Nederlandsche Bank NV gedeelde verantwoordelijkheden voor het interne monetaire beleid. In het toezicht op het binnenlandse geldwezen zullen materiële, op gemeenschapsniveau vastgestelde normen een steeds grotere rol gaan spelen. In de sfeer van de fiscaliteit ontplooit de Gemeenschap een grote harmonisatie-activiteit op het terrein van de indirecte belastingen en accijnzen, terwijl op het terrein van de directe belastingen niet zozeer de juridische marges als wel de feitelijke consequenties van een excentrieke Nederlandse belastingdruk een groeiende rol gaan spelen. Op het terrein van het begrotingsbeleid worden de zogenaamde EMU-normen voor het vorderingstekort en de schuldquote steeds meer tot een dwingend richtsnoer. De consequenties van deze ontwikkelingen zijn verstrekkend. Het van oudsher bij uitstek in de nationale sfeer, autonome ministerie van Financiën is gehouden tot een actieve rol in de voor hem steeds wezenlijker wordende communautaire beleidsvorming. Dit betreft trouwens niet alleen het van oudsher gevoerde 'binnenlandse' beleid waarop de Gemeenschap meer zeggenschap claimt, het gaat ook, in steeds grotere mate, om de politiek die de Gemeenschap met financiële instrumenten denkt te moeten voeren (structuurfondsen, cohesie, intra-communautaire netwerken, de 'horizontale' financiële verevening tussen de lidstaten, etc.)

Omdat het Verdrag van Maastricht een exceptionele rol toekent aan de Europese Raad op terreinen die de EMU raken en de zogenaamde Ecofinraad een bijzondere verantwoordelijkheid toekent, zal op nationaal niveau moeten worden voorzien in een bijzondere afstemming tussen de minister-president en de andere direct bij het financieel-economische beleid betrokken bewindspersonen en de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken. De ervaringen met de onlangs gehouden top van Edinburg wijzen uit dat dit nauw luistert.

Voor het ministerie van Financiën bestaat er een heel specifiek inhoudelijk verband tussen de communautarisering en de decentralisatiebeweging. Doordat de lidstaten voortaan meer verantwoording schuldig zullen zijn over de in het Verdrag van Maastricht genoemde aspecten van het algemene begrotingsbeleid, zal het moeilijker worden de decentrale overheden meer vrijheid toe te kennen in hun uitgaven- en lastenbeleid. En voorzover de bevoegdheden op deze terreinen van de lagere overheden meeromvattend zullen worden, zal tegelijkertijd het toezicht van de centrale overheid daarop scherper moeten worden. Anders zou de Nederlandse staat niet kunnen instaan voor de verplichtingen die uit het Verdrag van Maastricht voortvloeien.

III 7.3 Opties met betrekking tot de organisatie van de rijksdienst ter oplossing van gesignaleerde knelpunten

a Algemeen

"Een ideale departementale organisatie bestaat niet", zo ving de paragraaf "Uitgangspunten" van dit hoofdstuk aan. En de eisen die de in hoofdstuk II

1 en 2 geschetste veranderingen in de omgeving van het rijksbestuur stellen, zijn niet in de eerste plaats met een departementale herindeling te beantwoorden. Bovendien is het zo dat, indien men zou proberen de organisatie in departementen van de rijksdienst aan te passen al naar gelang van de veranderingen in het takenpakket van die dienst, men blijft reorganiseren met alle kosten en bezwaren van dien. Als praktisch bezwaar tegen een departementale herindeling wordt wel genoemd, dat aldus superdepartementen totstandkomen, die voor een goed management te groot zouden zijn. Dit argument verdient wel nuancering, omdat één van de gevolgen van de hierboven gedane voorstellen is, dat de kerndepartementen, samen de bestuursdienst vormend, relatief klein zullen zijn en, overigens, over verschillende gemeenschappelijke diensten en organisaties zullen gaan beschikken. Het begrip kerndepartement is hier echter misleidend, omdat dat maar een deel van de departementale organisatie benoemt. Zo zullen in ieder geval intern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties deel blijven uitmaken van het gezagsbereik van de departementen. De werkelijke span of control van een departement is dus niet afhankelijk van de toevallige departementale grenzen. Ook taken en organisaties die reeds in enigerlei vorm op afstand zijn gezet, dragen bij aan de span of control. En zo zal, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid zich nog immer over een breed beleidsterrein uitstrekt, de inhoudelijke span of control voor de verantwoordelijke bewindspersonen toch nog groot blijven.

Een houtsnijdend praktisch bezwaar tegen grootschalige veranderingen in de departementale indeling is wel de aandacht en tijd die daarmee heen gaat en die voor het 'going concern' verloren is. Ook de financiële lasten van dergelijke operaties zijn hoog. Juist van de kant van de managers van de rijksdienst mogen deze argumenten met enige kracht naar voren worden gebracht. Ziende naar de marktsector, waar voor de werkgelegenheid diep ingrijpende maatregelen aan de orde van de dag zijn, naderen ook hier overheid en marktsector elkaar door vergelijkbare ontwikkelingen. Door het fenomeen van het permanente veranderen, in de overheid al evenzeer aan de orde als in marktorganisaties, waren organisatorische aanpassingen al een vast bestanddeel van het leven van de ambtenaar geworden. Het succes van de Grote Efficiency Operatie (zie hoofdstuk III, 5) bewijst overigens dat ambtenaren zelf en de rijksdienst als organisatie in staat zijn te veranderen.

Het is goed om op deze plaats, zonder uitpuittend te willen zijn, te recapitulieren welke in het voorgaande bepleite aanpassingen zich zullen voegen bij de lopende veranderingsprocessen. Aanpassingen die, mits consequent aangevat en van uit de toppen aangestuurd en begeleid, stuk voor stuk een geheel nieuwe dimensie aan het ambtelijke en politieke management zullen geven.

Nodig zijn immers (in willekeurige volgorde):

- verdere organisatorische scheiding van beleid en uitvoering ;
- decentralisatie (functioneel en territoriaal);
- vorming van gemeenschappelijke ondersteunende wetenschappelijke instellingen bij de beleidsvoorbereiding en van gemeenschappelijke uitvoerings- en handhavings-organisaties;
- vorming van een algemene bestuursdienst;
- het in zowel staatkundige als in bestuursorganisatorische zin losser maken van de vaste beleidskolommen;
- instelling van tijdelijke ministeriële commissies;
- ad hoc task-forces of tijdelijke samenwerkingsverbanden tussen de

- inhoudelijk meest betrokken onderdelen van de rijksdienst (als voorbeeld slechts gegeven ten aanzien van de juridische functie in de rijksdienst);
- versterking van de rol van de minister-president;
 - een geconcentreerde behartiging van Nederlandse belangen in "Europa";
 - inschakeling van het beraad van secretarissen-generaal bij structurele afstemmingsproblemen;
 - verbetering van de functie van het regeerackoord zowel ten aanzien van het formuleren van de prioritaire beleidsproductie als ten aanzien van beleidsbeëindiging;
 - "aanscherping" van de rol van het politieke niveau ten aanzien van de beleidscoördinatie;
 - het denken in resultaten zodat de beleidsproductie wint aan selectiviteit.

De analyse van het functioneren van de rijksdienst is beschreven vanuit de optiek van degene die met de ambtelijke leiding van een departement zijn belast. Bij het beschouwen en het aandragen van oplossingsrichtingen, hierboven nog eens bondig gerecapituleerd, is gepoogd zoveel mogelijk afstand te nemen van de dagelijkse verantwoordelijkheid. Er is naar nieuwe wegen gezocht. Wij hebben, mede gelet op onze ervaring met recente ontwikkelingen in de samenwerking binnen departementen, (projectmatig werken) ook positieve verwachtingen ten aanzien van de voorstellen voor de samenwerking tussen de departementen. Een geïnstitutionaliseerde versterking van de projectmatige aansturing van majeure beleidsthema's is een belangrijk instrument om tot een grotere effectiviteit van de rijksoverheid te komen.

Dit instrument moet worden afgewogen tegen de inzet van het middel van het aanbrengen van wijzigingen in de departementale indeling op korte termijn. Een middel dat wij niet onbesproken willen laten, met name omdat belangrijke verschuivingen in de departementale organisaties en takenpakketten op den duur wel degelijk gevolgen kunnen hebben voor de bestaande departementale indeling.

Wij scharen ons hier aan de zijde van de minister van Binnenlandse Zaken, die in haar notitie aan de minister-president d.d. 22 januari 1992 schreef: "De veranderingen die nu plaatsvinden, zullen op een gegeven moment immers ook leiden tot de vraag of de bestaande structuur en taakverdeling nog past bij de nieuwe werkwijze, de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en de veranderde omgeving. Departementale herindeling kan dan als logisch vervolg op de huidige bestuurlijkorganisatorische veranderingen worden gezien."

Departementale herindeling kan echter nooit een doel op zichzelf worden, als louter een testimonium van politieke daadkracht.

Wij constateren derhalve dat er, gelet op de takenanalyses van de departementen en onze analyse ten aanzien van het functioneren van de rijksdienst, aanleiding kan bestaan om op den duur over te gaan tot aanpassingen van de takenpakketten van de departementen. Ten aanzien van het tijdstip waarop besluiten genomen, respectievelijk geëffectueerd zouden moeten worden, veroorloven wij ons de opmerking, dat dit afhankelijk zou moeten zijn van enerzijds de beleidsmatige wenselijkheid, en anderzijds van het bestuurlijk-organisatorisch absorptievermogen van de rijksdienst. Wijzigingen als deze moeten immers meetbaar resultaat opleveren en de effectiviteit van de productie van de rijksdienst daadwerkelijk verbeteren. Overigens is het goed om voor ogen te houden dat verandering van taken en de daarmee gepaard gaande cultuurwijzigingen of het nu gaat om intradepartementale taken of de verdeling van taken tussen departementen een proces betreft dat tijd vergt.

b De 'lijst van aandachtspunten'

In het hierna volgende zullen elementen en aandachtspunten worden aangegeven, die zich vooral richten op knelpunten, zoals die in dit verslag van het resultaat van de besprekingen van het beraad van secretarissen-generaal over de organisatie en inrichting van de rijksoverheid naar voren zijn gekomen. Wij doelen dan op de analytische beschouwingen, gevolgd door een indicatie van de oplossingsrichtingen en op het werk naar aanleiding van de kerntakenanalyses van de departementen.

Het distillaat van de discussie in onze kring over de kerntakenanalyses van de afzonderlijke departementen was een zogenaamde "lijst van aandachtspunten". Deze brengt als het ware de probleemvelden van de rijksdienst bij de huidige stand van zaken in kaart.

Maar er is meer. Er is voor deze lijst nog uit een andere bron geput, namelijk uit de bron die wordt gevoed door onze politieke omgeving. Binnen en buiten het kabinet zijn immers afgelopen jaren de nodige suggesties tot departementale herindeling gedaan. De aldus, uit verschillende bronnen, tot standgekomen aandachtspunten lopen wij hieronder door. Per onderwerp vergezeld van een omschrijving van de stand van onze discussie. In sommige gevallen spreekt daaruit een duidelijke voorkeur voor een bepaalde oplossing, in andere gevallen volstaan wij met het aangeven van overwegingen die bij het maken van een keuze tussen varianten een rol spelen. Daar, waar geen omschrijving voorhanden is, is nog geen conclusie bereikt. Zo kan over het geheel in politicus worden gedebatteerd. Want naar ons oordeel is nu de beurt aan het kabinet en in meer algemene zin aan de politiek om zich een oordeel te vormen.

A

1 De minister-president

Versterking van de coördinerende rol van de minister-president, door opnemng van een agenderingsbevoegdheid.

2 Opties in verband met de Europese integratie en het Verdrag van Maastricht

- De staatssecretaris Europese Zaken zou niet alleen moeten rapporteren aan de minister van Buitenlandse Zaken, maar ook aan de minister-president.
- In verband met de gevolgen van de Europese Monetaire Unie ware een goede afstemming op te zetten tussen de minister-president en de ministers die direct bij het financieel-economisch beleid zijn betrokken, alsmede de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken.
- De hiervoor genoemde optie mag evenwel niet leiden tot een gefragmenteerd beleid. De voorbereiding zou via het ambtelijke voorportaal van de CoCo op hoog niveau moeten lopen.

3 Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking

De vraag kan worden gesteld of buitenlandse beleid en ontwikkelings-samenwerking niet onder één minister zouden moeten worden ondergebracht. Hierdoor zou de organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken aanzienlijk worden vereenvoudigd. In lijn met de aangegeven algemene lijn van organisatorische scheiding van beleid en uitvoering zou die scheiding bij uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking ook moeten worden doorgevoerd.

4 Internationaal economische betrekkingen

Tegenover de gedachte die wel wordt gehoord om te komen tot een nieuw ministerie voor internationaal economische betrekkingen, kan worden gesteld dat een belangrijk deel van de daaraan ten grondslag liggende argumenten zou worden weggenomen door hetgeen ondermeer is aangegeven onder 1. en 2. De instelling van een dergelijk nieuw ministerie zou bovendien leiden tot een aantal nieuwe coördinatievragen die de vraag wettigen of dit wel een redelijke oplossing biedt. Dat zou immers een volledige loskoppeling van interne en externe aspecten van beleidsterreinen betekenen, juist in een tijd waarin de wisselwerking tussen die aspecten eerder toe, dan afneemt.

5 Binnenlandse Zaken en Justitie

- De vraag wordt soms gesteld of de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie niet zouden moeten worden samengevoegd. Gezien het zeer omvangrijke en qua inhoud zeer verschillende takenpakket dat daardoor zou ontstaan, wordt deze optie afgeraden. Daarenboven is het uit het oogpunt van tegengaan van concentratie van macht gewenst de verantwoordelijkheden van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken gescheiden te houden.
- Indien het geleidelijke proces van decentralisatie verder wordt voortgezet en er alleen nog een bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het rijk overblijft, rijst de vraag welk ministerie de (rest)zorg voor die sectoren zou moeten behartigen.

Het ligt voor de hand in dat geval in zijn algemeenheid te denken aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat daarmee ook weer het oorspronkelijke karakter van "moeder-departement" zou herkrijgen. De koppeling van de restzorg op rijksniveau met bestuurlijke verantwoordelijkheid, leidt ertoe dat steeds goed moet worden bezien of er een eigen nationaal beleid overblijft, waarvoor een afzonderlijke ministeriële verantwoordelijkheid binnen de rijksoverheid nodig is.

6 Politie

De vraag rijst wel, of de reorganisatie van de politie, die dit jaar haar beslag zal krijgen, gevolgen moet hebben voor het beheer van de politie op nationaal niveau. De argumenten in deze discussie lopen langs twee lijnen, te weten:

- 6.1 Argumenten voor het handhaven van de huidige verdeling van verantwoordelijkheden tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie:
 - a De taak van de politie, ook nu deze d.m.v. regionalisering op afstand is geplaatst, blijft voor ongeveer de helft gericht op bestuurlijke taken en taken in verband met de openbare orde en veiligheid. Naast de justitiële keten is er derhalve ook sprake van een bestuurlijke keten.
 - b Deze twee functies van de politie dienen op rijksniveau ook in gescheiden verantwoordelijkheden tot uiting te blijven komen.
 - c Sinds de afspraken in het regeerakkoord 1989, dat het Openbaar ministerie wordt betrokken bij het beheer van de politie en dat er één politie wordt ingesteld, is de noodzakelijke betrokkenheid van Justitie voldoende verzekerd.
 - d De opzet van een breder veiligheidsbeleid onder regie van Binnenlandse Zaken waarbij verschillende ministeries zijn betrokken. Binnenlandse Zaken beheert ook de Brandweer.
 - e Het ministerie van Justitie/Openbaar ministerie moet de belangen van de

rechtsorde onversneden kunnen behartigen zonder dat daarbij bestuurlijke afwegingen moeten worden meegewogen.

- f Het ligt in de rede het departement van Binnenlandse Zaken dat zal zijn belast met de herziening van de bestuurlijke organisatie in Nederland ook te belasten met het beheer (op afstand) van één van de vitale – decentraal uit te oefenen functies i.c. de politiezorg. De behartiging van de relaties met vraagstukken op decentraal niveau is immers bij uitstek een taak van Binnenlandse Zaken.
- g Het is goed mogelijk om een enkele uitvoeringsorganisatie aan te sturen vanuit meerdere ministeries (zie ook aanbevelingen inzake AID/ECD).

6.2 Argumenten om het gehele beheer van de politie onder te brengen bij het ministerie van Justitie:

55

- a Er blijven twee functies voor de politie bestaan, bestuurlijke en justitiële zaken.
- b De nieuwe opzet van de politie heeft tot gevolg dat het beheer in hoofdzaak is opgedragen aan de regio's met een 'beheer op afstand' voor het rijk. Het is de vraag of die opzet op rijksniveau nog een verdeling van verantwoordelijkheden rechtvaardigt, waardoor tevens een overlapping van werkzaamheden plaatsvindt.
- c Het bestuurlijk optreden van de politie wordt vooral op het regionale niveau bepaald. Het justitiële optreden moet centraal georganiseerd blijven en vraagt een directe lijn van en naar Justitie.
- d In die situatie ligt het leggen van de volledige verantwoordelijkheid voor het beheer van de politie bij Justitie niet alleen voor de hand, maar is ook een vereiste voor het goed kunnen vervullen van zijn taak.
- e De wettelijke verantwoordelijkheden van de minister van Binnenlandse Zaken ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, zoals vastgelegd in de politiewet, de gemeentewet en de provinciewet, blijven door dit alles onaangetast.
- f Het is de vraag of een breder veiligheidsbeleid onder de coördinatie van Binnenlandse Zaken zou moeten vallen.

7 Verkeer en Waterstaat en planologie

De vraag wordt wel gesteld of planologie en infrastructuur in ruime zin in één ministerie zouden moeten worden ondergebracht, vanuit de opvatting dat zowel in het planproces als bij realisatie van inrichtings- en bouwplannen ruimtelijke ordening en infrastructuur nauw samenhangen. Daar tegenover kan worden gesteld dat het voor een goede afweging van belangen juist wenselijk is om de verantwoordelijkheid voor de planologie gescheiden te houden van die voor de infrastructuur, alsmede van andere deelbelangen als die in de landbouw, de industrie en de volkshuisvesting.

De ambities van Nederland op het terrein van de ruimtelijke ordening en infrastructuur vragen om een geïntegreerde aanpak van de uitvoering (VINEX, SVV, mainports etc.). De projectgewijze samenwerkingsverbanden die daarvoor zijn ingericht bieden, hoewel er nog wel enkele knelpunten zijn, een goede waarborg voor de gewenste afstemming.

8 Milieubeleid

Uit verricht onderzoek blijkt geen noodzaak om ten aanzien van de algemene beleidsvorming de formele taakverdeling en taakafbakeningen te wijzigen. De basis voor het milieubeleid moet zijn dat de coördinatie, de normstelling en de

monitoring van het milieubeleid tot de taak van het ministerie van VROM behoort, terwijl de implementatie van het milieubeleid een zaak is van de sectordepartementen (waarbij het ministerie van VROM zelf ook sectordepartement is voor enkele milieusectoren) en de uitvoering voornamelijk decentraal geschiedt.

Het directoraat-generaal milieubeleid moet in overleg met de betrokken departementen actief bevorderen dat verdergaande overdracht van taken aan sectordepartementen mogelijk en verantwoord is. Daarna zal het directoraat-generaal milieubeleid zich kunnen beperken tot kritisch volgen en begeleiden. Daarvoor is dan wel een adequaat monitoringsysteem vereist.

Een knelpunt treedt op bij de vertaling van beleid naar uitvoering. Het accent ligt tot dusver op verfijning in plaats van op uitvoering van beleid. Ook is sprake van stapeling van beleid en aanvullende maatregelen, wanneer te optimistisch ingeschatte beleidsdoelen feitelijk niet worden gehaald. Wanneer geen verschuiving van de aandacht binnen het directoraat-generaal milieubeleid plaatsvindt, blijven de uitvoering en handhaving de zwakste schakels in de beleidscyclus.

Om rust te bevorderen moet herijking en bijstelling van het beleid in principe slechts eens per vier jaar in het kader van het Nationaal milieubeleidsplan plaatsvinden en slechts bij uitzondering tussentijds. De beleidsdoelen die in het Nationaal milieubeleidsplan worden opgenomen kunnen in een convenant tussen de ministeries worden vastgelegd. Alleen qua effectiviteit goed onderbouwde maatregelen mogen worden ingeboekt bij het uitwerken van het beleid. Op korte termijn moet de rol van het RIVM als milieuplanbureau organisatorisch vorm worden gegeven. In het Nationaal milieubeleidsplan-2 dient ook tot uitdrukking te komen dat het directoraat-generaal milieubeleid en de sectordepartementen zich meer zullen richten op de vertaling van beleid naar concrete uitvoering. Bij de prioriteitstelling en het tijdpad zal de beschikbare capaciteit bij de met de uitvoering belaste overheden een maatgevende rol moeten spelen. De uitvoering van de milieuwetgeving moet bij voorkeur worden overgedragen aan een bovengemeentelijke 'tussenlaag' gezien de minimale omvang van het apparaat en de expertise die noodzakelijk zijn. De Inspectie Milieuhygiëne dient steviger dan tot dusver erop toe te zien dat haar onderzoek naar de handhaving van beleid zonedig een bestuurlijk vervolg krijgt.

Een belangrijk deel van het instrumentarium kan in de praktijk alleen op EG-niveau worden ingevoerd.

Nader onderzoek is gewenst naar de coördinatie van het internationaal milieubeleid, dat tevens in relatie zal moeten worden gebracht met een eventuele andere positie van de Coördinatie Commissie voor EG-zaken. Daarnaast zouden de Permanente Vertegenwoordigingen bij de EG en VN moeten worden versterkt met milieudeskundigen.

Het directoraat-generaal milieubeleid dient zelf tot slot een proces van organisatieontwikkeling in te gaan met als doelen: meer aandacht voor de vertaalslag van het beleid naar de uitvoering en een kleinere staf. Ook moeten de mogelijkheden voor personele uitwisseling met andere overheden en het bedrijfsleven worden benut om de na te streven cultuuromslag naderbij te brengen. In het Nationaal milieubeleidsplan-2 ware de relatie te leggen tussen de omvang van de personeelsformatie bij het directoraat-generaal milieubeleid en de behoefte op grond van het milieubeleid.

9 Economische Zaken/Verkeer en Waterstaat/ VROM.

In de loop van deze kabinetsperiode is de afstemming tussen de ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en VROM op beleidsterreinen als ruimtelijke investeringen, verkeersinfrastructuur en overige economische infrastructuur geïntensiveerd. De onderlinge samenhang van deze investeringen in de verschillende delen van het land en de daarmee gemoeide financiële middelen maken een meer gecoördineerde beleidsvoorbereiding noodzakelijk. Daartoe is een betere ambtelijke afstemming noodzakelijk (RPC/RMC en mini-ICES) en een betere politieke afstemming (ministeriële ICES en RROM). Van een herschikking van de bestaande departementale verantwoordelijkheden is geen oplossing te verwachten. De economische infrastructuur (macro-economische invalshoek), de verkeersinfrastructuur (sector-invalshoek) en de ruimtelijke investeringen (facet-invalshoek) rechtvaardigen een eigenstandige beleidsvoorbereiding. De oplossing dient gezocht te worden in een betere coördinatie en afstemming in het traject ambtelijke voorportalen en de voorportalen van de ministerraad.

57

10 Beroepsonderwijs

- De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke inrichting van het beroepsonderwijs ligt, op bedrijfstakniveau in nauw overleg met het bedrijfsleven, primair bij de zelfstandige onderwijsinstellingen.
- De verantwoordelijkheid voor het beroepsonderwijsbestel, met instrumenten als wet- en regelgeving, bekostiging, kwaliteitsbewaking en formuleren van algemene doelen, berust bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. De onderscheiden vakdepartementen vullen in het kader van hun sectorale of infrastructurele beleid de vakinhoudelijke invalshoek van het bestel in. Onderwijsinstellingen zouden daarbij echter zoveel mogelijk één aanspreekpunt dienen te hebben.
- Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij neemt als vakministerie een bijzondere plaats in, omdat het als enige een integraal sectorbeleid voert, waarbij het landbouwonderwijs een wezenlijk element vormt naast landbouwkundig onderzoek en voorlichting.

11 Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

- a. Voor het handhaven van het samenstel van taken van WVC pleiten de volgende argumenten. Het Cultuurbeleid heeft in het EPU-verdrag een plaats gekregen vanuit de optiek van een zekere bescherming van het cultuurgoed en een zelfbewuste presentatie in het buitenland. Binnen het cultuurbeleid zijn het cultuurbeheer, de kunsten en de media te onderscheiden. Ter zake is blijvend rijksbeleid nodig. Op onderdelen van het thans door het directoraat-generaal Welzijn behartigde terrein (met name het sociaal-cultureel werk) heeft decentralisatie van taken en middelen van/voor het uitvoerend werk plaatsgevonden. Dat proces wordt de komende jaren met name in relatie tot de functionele decentralisatie en de stelselherziening nog afgerond. In overwegende mate worden thans onder de noemer 'welzijnsbeleid' taken verricht die ook op termijn als rijkstaak dienen te worden gekwalificeerd. Het gaat daarbij met name om de aandacht voor (telkens wisselende) groepen van burgers, die in de knel zitten, dan wel bijzondere aandacht vragen. Daarbij is de invalshoek niet de maximalisatie van de positie van die groepen, doch veeleer het voorkomen van marginalisatie en non-participatie. Preventie en sociale stabiliteit zijn daarbij kernbegrippen. Volksgezondheid kent uit

oogpunt van overheidssturing uiteenlopende aspecten.

Kostenbeheersing, technologische ontwikkelingen, ethische vraagstukken en preventie zijn belangrijke vraagstukken. Daarnaast zijn er raakvlakken met terreinen zoals arbeidsomstandigheden, milieu, voeding en woon- en leefomstandigheden. De vraag in hoeverre de aspecten van kostenbeheersing, die bij het ministerie van SZW een rol spelen, zodanig zijn, dat tot een samenvoeging kan worden gekomen, wordt vooralsnog ontkennend worden beantwoord. Departementale herindeling wordt niet gezien als een antwoord op de problematiek van de kostenbeheersing, terwijl alle aandacht nodig is voor de grootscheepse veranderingen, die zowel op het terrein van de sociale zekerheid als op het terrein van de Volksgezondheid gaande zijn.

- b Indien volksgezondheid afzonderlijk zou worden bekeken, rijst de vraag of een apart ministerie voor Volksgezondheid gerechtvaardigd zou zijn, gelet op de aspecten van kostenbeheersing en van medische ethiek alsmede van raakvlakken met verschillende andere terreinen, zoals arbeidsomstandigheden en milieu, die voor de volksgezondheid een rol spelen, of dat de relatie met de volksgezondheidsaspecten (in het bijzonder de arbeidsomstandigheden) en de aspecten van kostenbeheersing, die bij het ministerie van SZW een rol spelen zodanig zijn, dat tot een samenvoeging kan worden gekomen.

12 Toelatingsbeleid/opvangbeleid/integratiebeleid

Over deze onderwerpen wordt een verkennende studie aanbevolen, om na te gaan of een andere politieke verantwoordelijkheidsverdeling dan de huidige coördinatieproblemen zou oplossen, resp. ontkokerend zou werken. Daarbij wordt ook de relatie met beleidsterreinen zoals onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid en dergelijke, in de beschouwing betrokken.

13 Zorg voor de marktsector

Een verdergaande Europese integratie zal de ordening en werking opbouw van onze marktsector ingrijpend kunnen beïnvloeden.

Daardoor zal zich de vraag voordoen of de historische verdeling tussen werkgevers en werknemersbelangen, niet zou moeten worden gewijzigd in een gezamenlijke gerichtheid op de werkgelegenheid en de zorg voor de arbeidsmarkt. Een effectieve behartiging van de Nederlandse economische belangen in Europese en internationale gremia zou dan evenzo een andere organisatie van verschillende subsectoren van de marktsector kunnen vereisen.

Het is echter daarnaast ook van belang zich te realiseren, dat de concurrentiepositie van belangrijke sectoren van onze economie doorslaggevend wordt beïnvloed door nationale en internationale ontwikkeling van en onderhandelingen over sectorspecifiek beleid en regelgeving door de meest betrokken vakdepartementen.

De intrinsieke samenhang tussen sociale zekerheid, werkgelegenheids-, inkomens- en arbeidsmarktbeleid heeft grote waarde en zou behouden dienen te blijven. Dit vooral met het oog op een vergroting van de arbeidsparticipatie en het naderbij brengen van de zogenaamde één-loket-gedachte.

(III, 3, blz 35).

14 Internationale verdragen en grondwetszaken

Er is geen aanleiding de huidige situatie (gewijzigd sinds 1989) tussen de ministeries van Justitie, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken te wijzigen.

15 ARAR

- Heroverweging van de regeling bij gedwongen ontslagen volgens art.96 ARAR wordt aanbevolen.
- Hierbij zou opname van het aspect kwaliteit bij de ontslag-volgorde bij reorganisatie-ontslagen overweging verdienen .

B De volgende onderwerpen zijn in de hoofdttekst besproken

59

16 Financiën lagere overheden.

17 Inkomensvervangende en aanvullende regelingen.

18 Wetgevingsfunctie.

19 Overheidsonderzoeksinstrumenten.

20 Onderzoeksfunctie departementen.

21 Opsporingsdiensten, inspecties, controle, politie/AID/ECD.

22 Levensmiddelenwetgeving en controle.

23 Decentralisatie algemeen.

24 Adviesorganen.

25 Algemene bestuursdienst.

26 Politieke regie.

27 Ontstapeling van beleid .

C Bespreking van de volgende onderwerpen heeft nog niet plaatsgevonden, of is nog niet afgerond

28 Rechtsbescherming.

29 Wetenschappelijk onderzoek en technologie.

30 Staatsdeelneming en —financiering.

31 Rijks onroerend goed.

32 Openluchtrecreatie en toerisme.

33 *Kabinet voor Nederlands- Antilliaanse en Arubaanse zaken.*

34 *Jeugdbescherming/jeugdhulpverlening.*

35 *Alcohol- en drugsverslaving.*

36 *Krankzinnigenzorg/TBS.*

37 *Grensbewaking/douane/politie.*

38 *Rampenbestrijding/kustwacht.*

39 *Academische ziekenhuizen.*

40 *De controle-toren.*

60 |

D De volgende onderwerpen behoeven geen nadere bespreking meer omdat zij inmiddels zijn opgelost, of hun actualiteit hebben verloren.

41 *Openluchtrecreatie en toerisme*

42 *Toelating bestrijdingsmiddelen*

43 *Natuurbeheer*

Samenvatting en conclusies

- 1 In de organisatie van de rijksdienst dient een duidelijke scheiding te worden aangebracht tussen enerzijds uitvoeringsgerichte organisaties, die intern of extern zijn verzelfstandigd of geprivatiseerd, en anderzijds relatief kleine kerndepartementen, die zijn belast met beleidsvorming en aansturing van de uitvoeringsorganisaties.

Randvoorwaarden daarbij zijn:

- a een blijvende interactie tussen beleid en uitvoering moet gewaarborgd zijn;
- b een duidelijke invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- c de daarmee samenhangende deskundigheid en sturingsinstrumenten.

- 2 De gezamenlijke kerndepartementen vormen binnen de rijksdienst een relatief kleine, overzichtelijke beleidsorganisatie waarbinnen intensief wordt samengewerkt. Binnen die beleidsorganisatie zal sprake moeten zijn van nauwe samenwerking en coördinatie. In dit kader wordt gepleit voor de totstandkoming van een Algemene Bestuursdienst en een daarop toegerust mobiliteitsbeleid. Ook zijn voorstellen gedaan voor de versterking van de wetgevingsfunctie. Bij structurele afstemmingsproblemen ware het beraad van secretarissen-generaal in te schakelen.

- 3 De uitvoeringsorganisaties dienen zoveel mogelijk werkzaam te zijn ten behoeve van verschillende sectoren. Dit kan worden uitgewerkt in:

- a het samenvoegen van uitvoeringsinstanties;
- b het openen van de mogelijkheid bestaande uitvoeringsorganisaties; opdrachten van verschillende departementen te laten uitvoeren;
- c gemeenschappelijk beheer van uitvoeringsorganisaties;
- d gemeenschappelijke loketten.

In dit verband wordt al gewerkt aan samenvoeging van de Algemene Inspectie Dienst en de Economische Controle Dienst. Hieraan zouden andere opsporingsdiensten (bijv. de DIA) kunnen worden toegevoegd. Voorts is samenvoeging van de levensmiddelencontrole van LNV en WVC in discussie. Voor het stapsgewijs realiseren van de één loket-gedachte zou bijvoorbeeld kunnen worden gekeken naar de uitvoering van inkomensvervangende regelingen, inclusief de bijstand waarbij aansluiting kan worden overwogen bij provincie/regio niveau (RBA, GSD, bedrijfsverenigingen/GAK, IHS). Een dergelijk gemeenschappelijk aanspreekpunt zal de afstemming tussen de uitvoeringsinstanties, maar ook tussen de regelingen zelf ten goede komen.

- 4 De uitvoering van de in de punten 1 t/m 3 aangegeven organisatorische doelstellingen betreft een proces van organisatieverandering, dat zeker enkele jaren vergt. Eerst dient te worden uitgewerkt welke onderdelen van de rijksdienst

tot de kerndepartementen behoren en welke als uitvoeringsorganisatie dienen te worden beschouwd. Vervolgens dient te worden aangegeven welke organisaties intern, en welke extern verzelfstandigd of geprivatiseerd dienen te worden en in welke vorm. Ook het financieel toezicht en de instrumenten waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt, moeten worden uitgewerkt. (De ministeriële verantwoordelijkheid van uitvoeringsorganisaties zou bijvoorbeeld zodanig kunnen worden ingevuld, dat als regel de ambtelijke leiding van een uitvoeringsorganisatie zodanig verantwoordelijk wordt gesteld voor het functioneren van die organisatie dat bij gebleken ernstige problemen deze leiding ook kan worden ontslagen.) De implementatie zelf moet daarna nog beginnen. Aan dit alles wordt in verschillende sectoren van de rijksoverheid gewerkt en is men in verschillende fasen van het proces. Het is evenwel van belang dat er een systematische doorlichting van de volledige organisatie van de ministeries wordt verricht, om dit proces tot een samenhangend geheel te maken. De secretarissen-generaal zien voor zichzelf een gezamenlijke functie weggelegd in dit proces.

- 5 Doorbreking van verkokering op ambtelijk niveau heeft alleen zin als ook op politiek niveau wordt gewerkt aan doorbreking van verticale structuren. Aanbevolen wordt aandacht te besteden aan de beëindiging van verstrengeling tussen politiek en maatschappelijke belangenorganisaties, en aan een toename van de politieke bereidheid om duidelijke keuzen te maken tot het veranderen of beëindigen van beleid. De doorbreking van de verticale structuren kan verder tot uitdrukking komen in een flexibeler en sectoroverstijgende structuur van Kamercommissies en ministeriële commissies. Voorts wordt mede met het oog op een veel kleinere beleidsorganisatie concreet voorgesteld:
 - a De coördinerende rol van de minister-president kan worden versterkt door introductie van een agenderingsbevoegdheid in het Reglement van Orde, binnen de kaders die de grondwet stelt.
 - b De ontwikkeling naar een algemene bestuurdienst en de daarmee samenhangende mobiliteit ware met kracht door te zetten.
 - c wetgevingsfunctie:
 - de instelling van een ministeriële commissie voor de wetgeving en de rechtshandhaving
 - mogelijkheid van interdepartementale "task-forces" van ervaren wetgevingsjuristen die kunnen worden ingezet voor specifieke wetgevingsprojecten
 - zoveel mogelijk centrale wetgevingsafdelingen
 - d Het opzetten van projectgewijze samenwerking voor de realisering van bepaalde taken.

- 6 Andere punten:
 - aandacht voor het evenwicht tussen enerzijds rechtsbescherming en codificatie arbeid en anderzijds rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding.
 - de gegroeide cumulatie van de rechtshandhaving van inspraak, soms meerdere rechtsgangen en ombudsman, zou moeten worden tegengegaan door als uitgangspunt te nemen dat er slechts voor één rechtsgang per onderwerp behoort te zijn.

- 7 Wat betreft de beleidscoördinatie met het oog op het optreden in EG-verband wordt een aantal voorstellen gedaan:

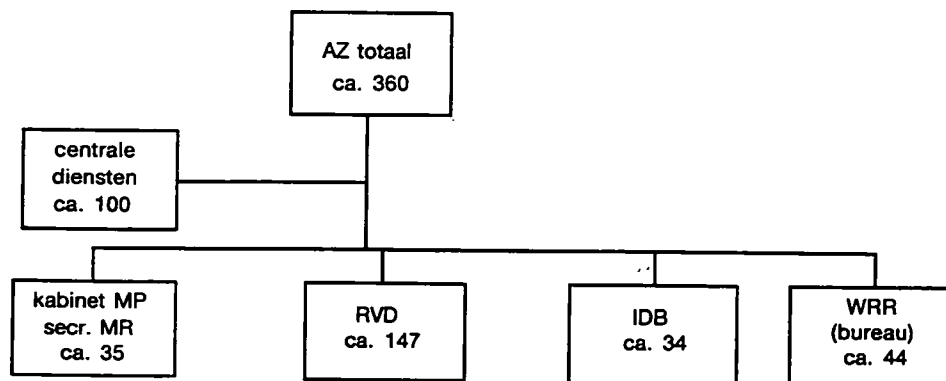
- a De staatssecretaris van Europese Zaken wordt, ofschoon hij gestationeerd blijft op het ministerie van Buitenlandse Zaken, mederapportageplichtig aan de minister-president.
 - b Met het oog op de gevolgen van de Europese Monetaire Unie ware een goede afstemming op te zetten tussen de minister-president en de ministers die direct bij het financieel-economische beleid zijn betrokken en de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken.
 - c De hiervoor genoemde optie mag echter niet leiden tot een gefragmenteerd beleid. De voorbereiding zou moeten lopen via het ambtelijk voorportaal van de CoCo op hoog niveau.
 - d Voor meer strategische beleidsafstemming dient regelmatig een CoCo op hoog niveau te worden gehouden.
 - e Er moet meer aandacht worden gegeven aan het voorbereidingsproces binnen de Commissie van concept-richtlijnen, de permanent vertegenwoordiging bij de EG dient daartoe te worden versterkt.
 - f Per onderwerp dienen de te verwachten krachts- en stemverhoudingen en eventueel te ondernemen acties in Brussel of de andere hoofdsteden te worden geïnventariseerd.
 - g De CoCo-agenda dient te worden gesplitst in belangrijke en minder belangrijke punten
 - h In de instructies dient de manoeuvreerruimte te worden aangegeven.
 - i Meer en vroegtijdiger aandacht is nodig voor uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van voorstellen.
 - j Het secretariaat van de CoCo dient te worden versterkt, onder meer door middel van detachering.
- 8 De mogelijkheid van decentralisatie van bevoegdheden, vooral waar het gaat om allocatieve functies, dient tevens te worden gezien in samenhang met de bestuurlijke indeling.
- 9 Departementale herindeling mag geen doel op zich zijn, al was het maar vanwege de tijd en aandacht die daarmee heen gaat ten koste van het "going concern", zeker als zou worden gekomen tot uitvoering van de overige ingrijpende veranderingsvoorstellen die het rapport aandraagt. Toch bevat het rapport een lijst van aandachtspunten met betrekking tot de departementale taakverdeling. Per aandachtspunt wordt de stand van de discussie in het beraad van secretarissen-generaal aangegeven, hetzij in de vorm van een duidelijke voorkeur voor een bepaalde oplossing, hetzij door het aangeven van overwegingen die bij het maken van een keuze een rol spelen. Korthedshalve wordt naar de lijst verwezen.

Ministerie van Algemene Zaken

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE ALGEMENE ZAKEN

1.1 Organisatieschema AZ 1992



65

1.2. Taken en personeelsinzet

Kabinet minister-president/Secretarie ministerraad

Taak:

- adviseren aan de minister-president;
- voeren van het secretariaat ministerraad en haar onderraden;
- coördinatie van de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
- vertegenwoordigen van de MP in interdepartementale commissies en overleg.

Centrale Sector

De centrale sector bestaat uit de volgende afdelingen:

- Centrale afdeling Personeel en Organisatie (CPO) 10 fte's
- Centrale afdeling Financieel-economische zaken (CAFEZ) 26 fte's
- Centrale afdeling Algemeen en Informatica Beheer (CAAIB) 63,5 fte's

Rijksvoorlichtingsdienst (RVD)

De RVD heeft als taak:

- het geven van voorlichting over het Koninklijk huis, het algemeen regeringsbeleid, het ministerie en over de kabinetsformatie;
- het adviseren over de inzet van publieksmedia;
- het (doen) vervaardigen van het door rijksorganen te gebruiken communicatiemateriaal en het verzorgen van de (internationale) distributie daarvan;
- het bevorderen van de coördinatie van interdepartementale voorlichtingsactiviteiten;
- het namens de rijksoverheid voeren van overleg met de media-organisaties.

De RVD bestaat uit de volgende twee directies:

Directie voorlichting

Taak:

- adviseren van de MP betreffende de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid; het verstrekken van inlichtingen over dat beleid;
- zorgen voor actuele informatie van de leiding van het ministerie over ontwikkelingen en zaken die direct of indirect van belang kunnen zijn voor het te voeren regeringsbeleid;
- adviseren, begeleiden en uitvoeren van werkzaamheden m.b.t. de voorlichting over het Koninklijk Huis.

66

Directie Toepassing Communicatietechniek (DTC)

Taak:

- als centraal apparaat ten dienste van departementen en daaronder ressorterende diensten, (gesubsidieerde) instellingen en bedrijven: adviseren, begeleiden en uitvoeren van werkzaamheden m.b.t. het gebruik, de vervaardiging, het beheer en de verspreiding van communicatiemateriaal.

De formatieve omvang van de RVD (1992) bedraagt 147 fte's, waarvan 8 bij de hoofddirectie, 54 bij de directie voorlichting en 85 bij de directie Toepassing Communicatietechniek.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Taak:

- het verschaffen van wetenschappelijk gefundeerde informatie t.b.v. het regeringsbeleid over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden.

Begrotingssterke: 52,5 fte's, waarvan 8 bij de Raad en 43,5 bij het Bureau.

Inlichtingendienst Buitenland (IDB)

Taak:

- het verzamelen van gegevens over het buitenland die voor de staat van belang kunnen zijn.

Begrotingssterke: 34 fte's.

Voorgenomen opheffingsdatum: 1 januari 1994

2. ONTWIKKELINGEN BIJ ALGEMENE ZAKEN

2.1. Taken en personeelsinzet

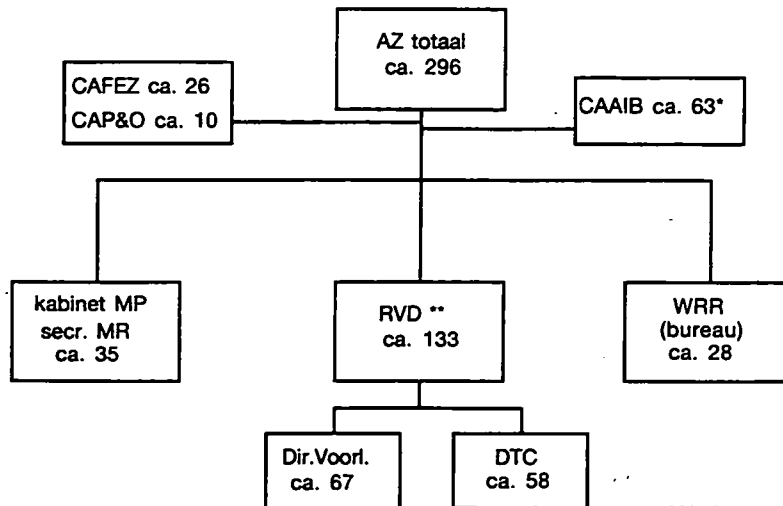
De IDB wordt per 1-1-1994 opgeheven. In het kader van de Grote Efficiency Operatie wordt het aantal plaatsen al van 54 naar 20 teruggebracht.

Er is momenteel onderzoek gaande naar mogelijkheden tot privatisering of verzelfstandiging van het DTC. De beslissing hierover zal dit jaar worden genomen.

De operatie zal in 1994 afgerond moeten zijn.

Het bureau van de WRR wordt van 44 fte's tot 27,5 fte's ingekrompen in het kader van de Grote Efficiency Operatie. Het aantal raadsleden is teruggebracht tot 5.

2.2. Organisationschema AZ '95



67

* Inclusief de beveiligingsfunctionarissen en achieffunctie.

** Inclusief hoofdrectie en Vorasecretariaat.

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

alle departementen voorlichting

BuiZa vertegenwoordiging internationale topconferenties

EZ (CPB), WVC (SCP), VROM (RPD) WRR

Interbestuurlijke raakvlakken

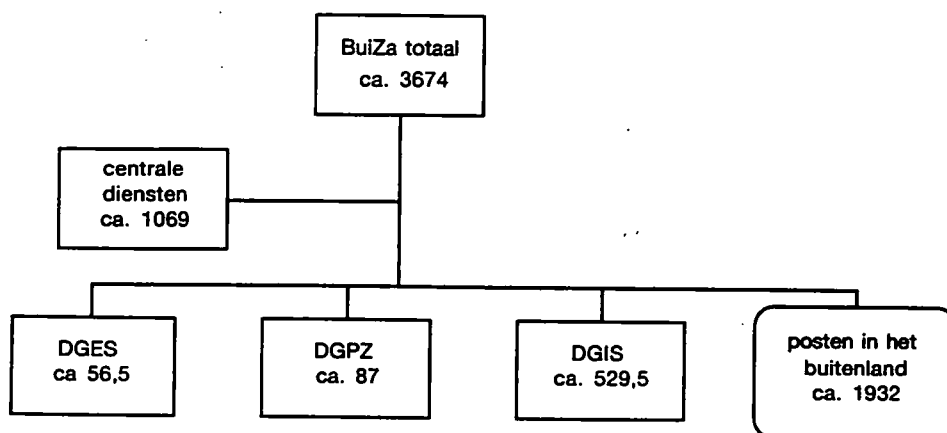
geen

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE BUITENLANDSE ZAKEN

1.1 Organisationschema Buiza 1992



69

1.2 Taken en personeelsinzet

Missie en kerntaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat uit het departement in Den Haag en de posten in het buitenland. Het is verantwoordelijk voor het formuleren en uitdragen van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Dat beleid is gericht op de behartiging van de belangen van het Koninkrijk en de bevordering van de internationale rechtsorde.

Kerntaken van BuiZa zijn:

1. het verrichten van politieke werkzaamheden, waaronder het uitdragen van Nederlandse standpunten en het inwinnen van politieke informatie;
2. het behartigen van economische en handelsbelangen in het buitenland
3. ontwikkelingssamenwerking;
4. de uitoefening van consulaire taken, waaronder de behartiging van de belangen van Nederlanders in het buitenland, het visumbeleid alsmede de behandeling van vraagstukken op het gebied van de migratie-, vluchtelingen- en asielzoekersproblematiek;
5. het verzorgen van de internationale culturele betrekkingen en van de voorlichting over Nederland in het buitenland.

Algemene leiding en directies ressorterend onder de SG

Onder de secretaris-generaal ressorteren rechtstreeks een hoofddirectie, twee centrale directies, vijf directies, acht andere dienstonderdelen, drie adviseurs en enkele bijzondere functionarissen. De taken zijn in hoofdlijnen aldus samen te vatten:

- a. consulaire aangelegenheden en internationale aspecten van het minderhedenbeleid;
- b. internationale culturele betrekkingen en voorlichting buitenland;
- c. interdepartementale coördinatie van werkzaamheden op het gebied van internationale overeenkomsten;

- d. het verlenen van een aantal facilitaire diensten ten behoeve van andere departementen;
- e. financiële dienstverlening door de posten in het buitenland.

Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES)

Het DGES behandelt werkzaamheden die verband houden met de Europese samenwerking en integratie, met name op institutioneel, juridisch en financieel-economisch gebied. Tot de taken behoren:

- a. de algemene advisering en interdepartementale coördinatie van het Nederlandse beleid m.b.t. de Europese Gemeenschappen (intern en extern), OESO, IEA, Raad van Europa en Benelux, Schengen en de hulpverlening aan Oost-Europa;
- b. advisering t.a.v. het internationale wetenschappelijke en technologische samenwerkingsbeleid en het internationale financieel-economische beleid;
- c. zorg voor de coördinatie van het internationale milieubeleid.

70 |

Directoraat-Generaal Politieke Zaken (DGPZ)

De taken van DGPZ kunnen als volgt worden omschreven:

- a. op regionaal gebied de behandeling van alle aangelegenheden waaraan buitenlandspolitieke aspecten zijn verbonden, ongeacht of het zuiver politieke dan wel economische, sociale, culturele, verkeers- of andere vraagstukken betreft;
- b. aangelegenheden die samenhangen met de behartiging van Nederlandse veiligheidsbelangen, in het bijzonder de voorbereiding en coördinatie van het beleid ten aanzien van in NAVO-, WEU- en CVSE-kader te behandelen onderwerpen;
- c. in het kader van de VN de behandeling van ontwapeningsaangelegenheden en internationale vredesvraagstukken, alsmede aangelegenheden, de mensenrechten betreffende.

Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)

Het DGIS is verantwoordelijk voor het Nederlands beleid m.b.t. Ontwikkelings-samenwerking en het beheer van het betreffende budget (OSplafond).

De taken op dit gebied zijn:

- a. formuleren en uitdragen, in binnen- en buitenland, van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking;
- b. bevorderen van en bijdragen aan internationale samenwerking op dit terrein;
- c. verlenen van ontwikkelingshulp en coördineren daarvan met andere donoren, instellingen en organisaties;
- d. interdepartementale coördinatie op gebied van ontwikkelingssamenwerking;
- e. bevorderen van het besef van en inzicht in de ontwikkelingssamenwerkingproblematiek in de Nederlandse samenleving.

Tevens ligt bij dit DG de verantwoordelijkheid voor de Nederlandse inbreng in het internationale overleg in VN-verband m.b.t. economische, sociale, juridische en administratieve aangelegenheden en voor de behandeling van andere vraagstukken met een wereldwijd karakter.

2. ONTWIKKELINGEN BIJ BUITENLANDSE ZAKEN

2.1 Taken en personeelsinzet

Algemene leiding en directies ressorterend onder de SG

In de begroting wordt voor het komende jaar bij de Algemene leiding en directies ressorterend onder de SG een afname van 10 FTE voorzien.

Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES)

Er zijn bij dit DG geen wijzigingen in formatieplaatsen voorzien.

Directoraat-Generaal Politieke Zaken (DGPZ)

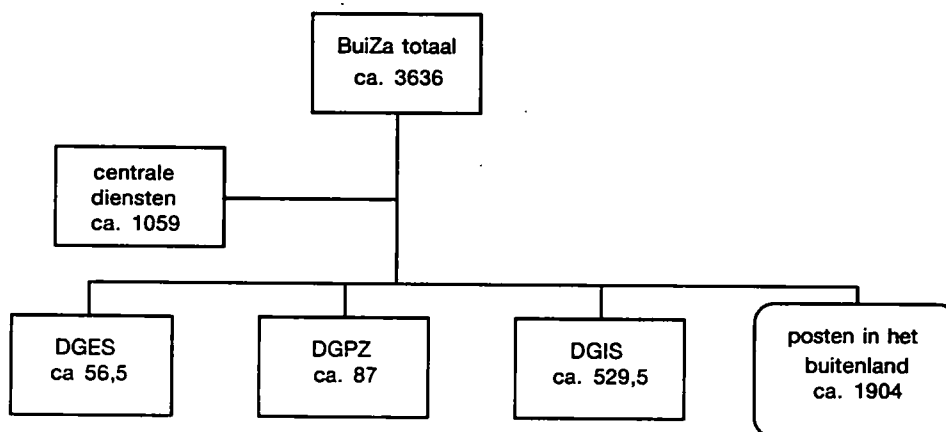
Er zijn bij dit DG geen wijzigingen in formatieplaatsen voorzien.

Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)

Er zijn bij dit DG geen wijzigingen in formatieplaatsen voorzien.

In het kader van de GE zijn enkele posten in het buitenland gesloten.

2.2 Organisatieschema Buiza 1995



3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

Alle departementen Europese aangelegenheden/EG/RvE (CoCo/CEIA)

Alle departementen VN-aangelegenheden (CCVNGO)

EZ, LNV, Def, V&W, VROM, BiZa, Ju, Fin bilaterale betrekkingen

Def, EZ veiligheidsbeleid, politieke VN-aangelegenheden

EZ buitenlandse economische betrekkingen

AZ, Fin, EZ, LNV, O&W, VROM OS-aangelegenheden (CoCos)

VROM coördinatie internationaal milieubeleid (CIM)

Fin beleid internationale financiële instellingen

LNV voedselhulp, FAO

O&W, WVC internationaal cultuurbeleid (CICB)

BiZa, WVC, Ju asielzoekers, vluchtelingen, migratie

O&W onderwijs en onderzoek

V&W verkeersaangelegenheden

Ju verdragen

Ju, WVC internationaal drugsbeleid, terrorismebestrijding

Fin, EZ schuldenregelingen

Interbestuurlijke raakvlakken

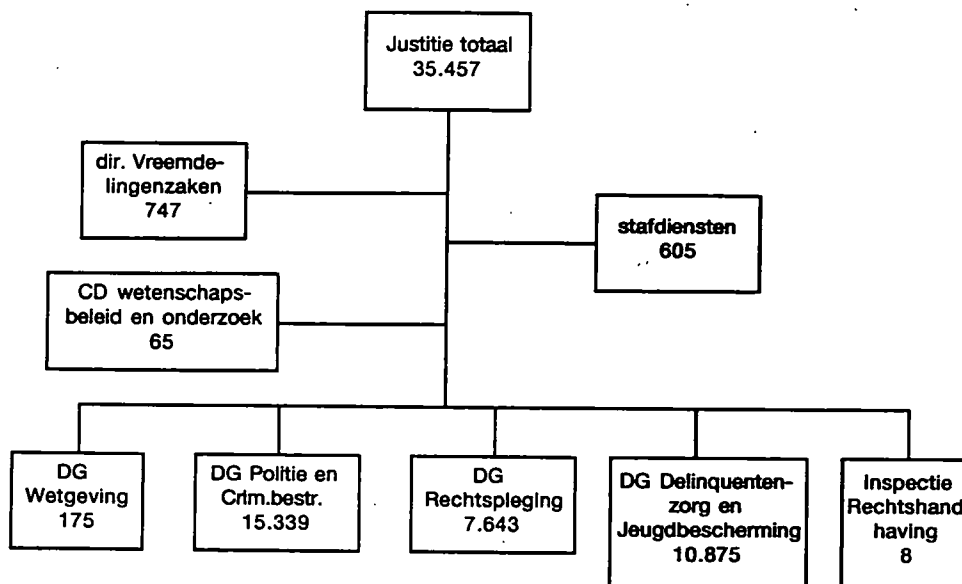
geen

Ministerie van Justitie

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE JUSTITIE

1.1. Organisationschema Justitie 1992



73

bron: Justitiebegroting 1993: begrotingssterkte 1992

1.2. Taken en Personeelsinzet

Het departement heeft in belangrijke mate de verantwoordelijkheid voor de handhaving van het recht, de verschaffing van rechtswaarborgen voor de burger en het voorzien in de noodzakelijke infrastructuur. Daarbij gaat het om respectievelijk de verwezenlijking van grondrechten in de wetgeving, dat wil zeggen het uitwerken van grondrechten in de Justitiewetgeving en het toetsen van alle wetten aan de Grondwet en Verdragen, de bestrijding van criminaliteit, zowel door preventie als repressie, de zorg voor de binnenlandse veiligheid en voor het verschaffen van waarborgen voor een ordelijk maatschappelijk en economisch verkeer en de zorg voor het geheel van voorzieningen dat nodig is om het recht zijn loop te doen hebben (mensen, gebouwen, informatiesystemen en andere technische voorzieningen).

DG Wetgeving

De wetgevingsafdelingen hebben twee hoofdtaken:

- de voorbereiding en uitvoering van concrete wetgevingsprojecten op nationaal, Europees en internationaal terrein
- verdere ontwikkeling en uitvoering van algemeen wetgevingsbeleid.

De hoofdafdeling Rechtspersonen, Nationaliteit en Burgerlijke staat heeft als taken:

- preventief toezicht op vennootschappen (mede in kader fraudebestrijding)
- behandeling van naturalisatieverzoeken (mede in verband met vreemdelingenbeleid)

- behandeling van verzoeken tot naamswijziging
- bijhouden van centraal testamentenregister

Personele inzet:

- 2 fte voor stafactiviteiten
- 76 fte voor de wetgevingsafdelingen
- 97 fte voor de hoofdafdeling Rechtspersonen, nationaliteit en burgerlijke staat

DG Politie en Criminaliteitsbestrijding

Hoofdtaken zijn:

- ontwikkeling van beleid en sturing ten aanzien van de strafrechtelijke rechtshandhaving
- het ontwikkelen, stimuleren en uitvoeren van activiteiten gericht op de preventie van criminaliteit.

74

Personele inzet:

- 4 fte voor stafactiviteiten
- 113 fte voor de directie Politie
- 15140 fte voor het veld Politie
- 57 fte voor de directie Staats- en strafrecht
- 25 fte voor de directie Criminaliteitspreventie

DG Rechtspleging

Hoofdtaken zijn:

- zorg voor de kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van de rechtspleging
- zorg voor ontwikkeling van de structuur van de rechterlijke organisatie en voor de ondersteuning daarvan
- ontwikkeling van beleid en sturing op het gebied van de rechtshulp

Het DG is in 1992 ingesteld. Op het terrein van het DG is het proces van de herziening van de rechterlijke organisatie gaande en wordt gewerkt aan een herziening van het systeem van de rechtsbijstand.

Personele inzet:

- 124 fte voor de directies Rechtshulp, Rechterlijke organisatie en Organisatie rechtspleging
- 7519 fte voor het veld RO (openbaar ministerie, rechters)

DG Delinquentenzorg en jeugdbescherming

Hoofdtaken zijn:

- ontwikkeling van beleid en sturing, alsmede de exploitatie respectievelijk subsidiëring op het gebied van het justitiële inrichtingswezen (penitentiare, jeugd- en tbs-inrichtingen), de jeugdbescherming en de reclassering.

Het gevangeniswezen is geheel in overheidshanden. Op het terrein van de jeugd- en tbs- inrichtingen bestaat een beperkt aantal rijksinrichtingen naast de particuliere, gesubsidieerde instellingen op dit terrein. Tot het veld behoren verder de Raden voor de Kinderbescherming, de (particuliere, gesubsidieerde) instellingen voor (gezins-)voogdij en de (particuliere, gesubsidieerde) reclasseringsstichtingen.

Personele inzet:

- 25 fte voor stafactiviteiten (incl. de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing)

- 279 fte voor de directie Delinquentenzorg en jeugdinrichtingen
- 9190 fte voor het veld Delinquentenzorg en jeugdinrichtingen
- 81 fte voor de directie Jeugdbescherming en reclassering
- 1300 fte voor het veld Jeugdbescherming en reclassering

Inspectie voor de Rechtshandhaving

De inspectie verricht beleidsevaluatief onderzoek naar de feitelijke uitvoering en handhaving van regelgeving in de praktijk. Doel is te onderzoeken waar zich handhavingstekorten voordoen en wat daarvan de oorzaken zijn (bijv. onvoldoende kennis of capaciteit bij het apparaat, een verbrokkelde organisatie bij de handhaving of tekortkomingen in de wetgeving). De inspectie kan op de beleidsterreinen van alle departementen worden ingezet en zal veel gebruik maken van externe deskundigheid. De inspectie is in 1991 ingesteld.

75

Personele inzet: 8 fte

Directie Vreemdelingenzaken

De directie behandelt verzoeken van vreemdelingen om verblijf of om toelating als vluchteling. De ontwikkelingen op dit terrein hebben geleid tot de noodzaak om regelgeving en behandelingsprocedures ingrijpend te wijzigen en het behandelend apparaat uit te breiden. Verder behandelt de directie verzoeken om naturalisatie.

Personele inzet:

- 50 fte voor stafactiviteiten
- 697 fte voor het uitvoerende werk

Centrale directie Wetenschapsbeleid en onderzoek

Taak: het vervullen van een strategische verkennings- en onderzoeksfunctie ten behoeve van het justitiebeleid.

Personele inzet: ca. 65 fte

2. ONTWIKKELINGEN BIJ JUSTITIE

2.1 Taken en personeelsinzet

Justitie werkt aan vernieuwing in reactie op de toenemende massaliteit bijv. op het gebied van verkeersovertredingen, vandalisme en winkeldiefstal, maar ook op het gebied van vreemdelingenbeleid en op het terrein van het burgerlijk recht, zoals het aantal echtscheidingszaken. Andere belangrijke ontwikkelingen zijn de toeneming van de ernstige vormen van criminaliteit in de grote steden, de verharding, professionalisering, internationalisering en de toenemende organisatiegraad van zware vormen van criminaliteit, de milieucriminaliteit en de ernstige vormen van fraude. Tenslotte leidt de ontwikkeling van nieuwe technologieën tot nieuwe vormen van criminaliteit en tot meer mogelijkheden voor de reeds bestaande vormen van criminaliteit.

De nieuwe aanpak is het inzetten van alternatieven voor en naast de traditionele benadering, zoals meer aandacht voor preventieve maatregelen in plaats van louter repressieve, zelfregulering in plaats van overheidsregulering, privaat- of administratiefrechtelijke handhaving in plaats van strafrechtelijke, transacties in plaats van vervolging en berechting, geld- in plaats van vrijheidsstraffen, alternatieve straffen

enzovoorts. Daarnaast wordt in het algemeen samenwerking, deskundigheid en specialisatie bevorderd.

Een rationalisatie van de organisatie moet leiden tot een departement dat beter is toegesneden op deze nieuwe aanpak. Dit betreft zaken als een duidelijke scheiding van beleid en sturing op hoofdlijnen. Verder is verbetering en stroomlijning van de bedrijfsprocessen noodzakelijk, bijvoorbeeld door automatisering bij politie en het openbaar ministerie en de oprichting van een justitieel incassobureau.

Al deze processen zullen uiteraard hun weerslag hebben op de vorm en omvang van de organisatie van het ministerie in Den Haag. De omvang van het departement in Den Haag zal, vooral als gevolg van de verzelfstandigingsoperaties, met naar schatting 800 tot 900 plaatsen teruglopen. Per onderdeel gaat het om de volgende veranderingen:

76 |

DG Wetgeving

Geen majeure ontwikkelingen.

DG Politie en Criminaliteitsbestrijding

Een belangrijke ontwikkeling op het terrein van dit DG is de reorganisatie van de politie. Deze zal leiden tot een regionalisering van het politieapparaat.

DG Rechtspleging

Op het terrein van dit DG is het proces van de herziening van de rechterlijke organisatie gaande. Dit omvat de integratie van de administratieve, civiele en strafrechtelijke rechtspraak alsmede de integratie van de kantongerechten en de rechtbanken tot gerechten in eerste aanleg. Verder worden beheerstaken gedeconcentreerd en, tezamen met administratieve taken, ondergebracht bij directoraten gerechtelijke ondersteuning. Hierbij is sprake van schaalvergroting geschoeid op regionale leest.

DG Delinquentenzorg en Jeugdbescherming

In deze sector is sprake van een proces van deconcentratie van beheerstaken. Dit proces is ten aanzien van de justitiële inrichtingen in een vergevorderd stadium. Het besluit de uitvoerende taken op het gebied van het inrichtingswezen op afstand te zetten, vormt een logisch vervolg op deze ontwikkeling.

Inspectie voor de Rechtshandhaving

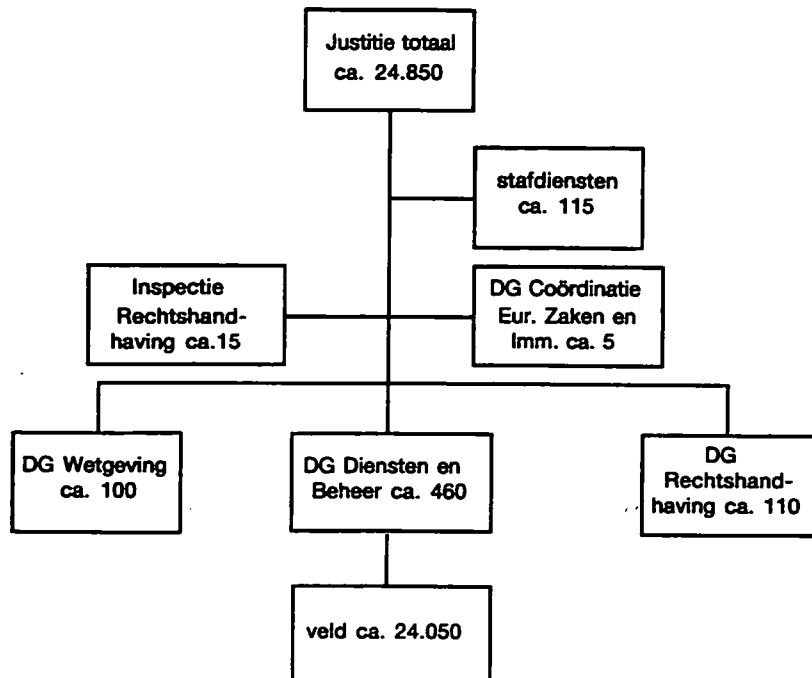
De inspectie is begin 1991 ingesteld.

Directie Vreemdelingenzaken

Onlangs is besloten tot verzelfstandiging van deze directie.

Op langere termijn zal de scheiding van beleid en uitvoering verdergaande gevolgen hebben voor de organisatie van het kerndepartement. Daarbij wordt – tentatief – gedacht aan een ontwikkeling waarin de gehele beleidsvorming op het gebied van de rechtshandhaving binnen één DG Rechtshandhaving wordt ondergebracht, terwijl de uitvoerende aspecten van de planning- en controlerelaties binnen een DG Diensten en Beheer worden geconcentreerd. In een dergelijke situatie zullen de DG's Politie en Criminaliteitsbestrijding, Delinquentenzorg en Jeugdbescherming en Rechtspleging in hun huidige vorm verdwijnen.

2.2 Organisationschema Justitie 1995



77

nb. Het veld betreft in de eerste plaats de Immigratiedienst en de Dienst Gevangeniswezen. Met "Immigratiedienst" wordt bedoeld op de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie, die nu op het ministerie is belast met de uitvoering van de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Met de "Dienst Gevangeniswezen" wordt bedoeld op de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie, die nu op het ministerie is belast met de uitvoerende taken ten aanzien van het justitiële inrichtingswezen. Daarnaast betreft het veld de Rechterlijke Organisatie (openbaar ministerie, rechtspraak en gerechtelijke ondersteuning), het Korps Landelijke Politiediensten, de Gerechtelijke Laboratoria en de Rijksrecherche, de Justitiële inrichtingen en de Raden voor de Kinderbescherming.

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

BiZa grondwetsaangelegenheden, politie

BuiZa toetsing van wetten aan het internationaal recht

WVC jeugdbescherming en tbs

div inspecties en opsporingsdiensten

WVC, BuiZa, BiZa asielzoekers, minderheden, vreemdelingenzaken

alle wetgevingsfunctie

Def terreurbestrijding, grensbewaking

Def, V&W kustwacht

Interbestuurlijke raakvlakken

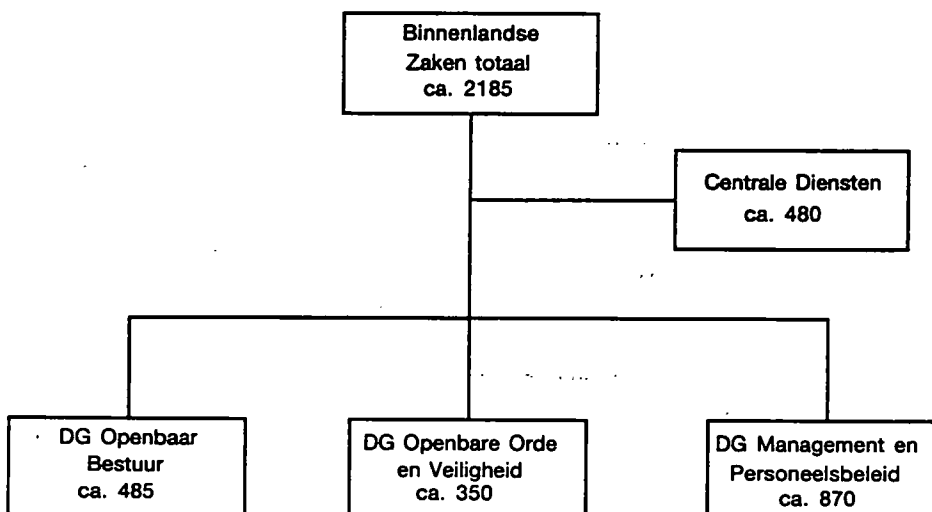
gemeenten/regio's politie, organisatie rechtspleging, reclassering, instellingen (gezins)voogdij, raden voor de kindbescherming

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE BINNENLANDSE ZAKEN

1.1. Organisatieschema Binnenlandse Zaken 1991



79

1.2. Taken en personeelsinzet

Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het goed functioneren en het bij de tijd houden van het stelsel van staat en bestuur, zoals vastgelegd is in de Grondwet en de organieke wetten. Vanuit deze verantwoordelijkheid bevordert Binnenlandse Zaken de democratische rechtsstaat. Daarbij concentreert Binnenlandse Zaken zich op de kerntaken bestuur, personeel en veiligheid.

Directoraat-Generaal voor het Openbaar Bestuur

Het DGOB begeleidt en stuurt mede vanuit de Grondwet de ontwikkeling van een doeltreffend, doelmatig en eigentijds rechtsstatelijk bestuur, zowel op centraal als decentraal niveau. Het DGOB gaat over de ordening en de inrichting van het openbaar bestuur en zorgt voor de democratische inbedding van nieuwe bestuursvormen.

leiding en projecten	111 fte
directie bestuurlijke en financiële organisatie	61 fte
directie interbestuurlijke betrekkingen en informatievoorziening	87 fte
directie coördinatie minderhedenbeleid	28 fte
centrale archiefselectiedienst (CAS)	197 fte
commissarissen der koningin	12 fte

Directoraat-Generaal voor Management en Personeelsbeleid

Het DGMP bewaakt op macro-niveau de kwaliteit en de omvang van het overheidsperoneel in haar verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden, werkgelegenheid en management van een kleine, hoogwaardige overheid.

leiding en projecten	60 fte
directie arbeidsvoorwaarden	66 fte
dienst uitvoering ontslaguitkeringsregelingen (DUO)	119 fte
dienst ziektekosten voorziening	
overheidspersoneel (DZVO)	75 fte
directie personeelsmanagement	77 fte
rpd-advies	115 fte
hoofdafdeling informatievoorziening	
overheidspersoneel	47 fte
rijks bedrijfsgezondheids- en bedrijfsveiligheidsdienst (RBB)	313 fte

Directoraat-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid

Het DGOOV is binnen het stelsel van grondrechten verantwoordelijk voor de veiligheid van de burger, door openbare orde en veiligheid samen te brengen en door dit geïntegreerde beleid sterk te binden aan het bestuur en andere bestuurden. DGOOV is verantwoordelijk voor een adequate organisatie van politié, brandweer, rampenbestrijding en crisisbestrijding en voor het daartoe strekkende budget.

leiding en projecten	12 fte
directie politie	119 fte
directie brandweer	201 fte
landelijk coördinatiecentrum	12 fte

Centrale Diensten

Hiertoe wordt ook de stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) gerekend. Deze afdeling onderhoudt de Grondwet en behartigt constitutionele zaken en staatkundige vernieuwing en bereidt wetgeving voor over de Hoge Colleges van Staat, de rechtsbescherming in ruime zin (incl. de Nationale Ombudsman) en het kiesrecht. De personele inzet van CZW bedraagt 27 fte's.

2. ONTWIKKELINGEN BIJ BINNENLANDSE ZAKEN

2.1. Taken en personeelsinzet

Het takenpakket van Binnenlandse Zaken staat onder invloed van een aantal ontwikkelingen:

- internationalisering: de Europese integratie dwingt het bestuur tot een herorientatie op "Brussel". Toename van migratiestromen, internationale arbeidsconcurrentie en terrorisme hebben gevolgen voor de veiligheid.
- nieuwe rol rijksoverheid: er is behoefte aan een kleine, doorzichtige en hoogwaardige rijksdienst. Partnership, procesmanagement en een accent op de strategische beleidsontwikkeling zijn sleutelbegrippen.
- regionalisering: complexe maatschappelijke vraagstukken vragen om een krachtig integraal bestuur op regionaal niveau.
- arbeidsverhoudingen: emancipatie van overheidswerkgevers en bonden leidt tot een aan de marktsector gelijkwaardige arbeidsverhouding en een decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg.
- informatisering: informatisering vraagt van de overheid sturing en een vooruitziende blik.

Directoraat-Generaal voor het Openbaar Bestuur

DGOB richt zich op de bestuurlijke herinrichting van Nederland. Langs de lijn van "Bestuur op Niveau" en daaruit volgende wetgeving wordt de gehele bestuurlijke organisatie van het komend decennium op een nieuwe leest geschoeid.

Richtinggevend perspectief daarbij is een integraal bestuur op regionaal niveau. Op nationaal niveau wordt gewerkt aan een kleinere, flexibele en hoogwaardige rijksdienst.

Op het terrein van de informatievoorziening concentreert DGOB zich meer op de beleidsontwikkelingen en initiële investeringen en minder op de uitvoering. Een drastische afslanking en mogelijk daarna verzelfstandiging van de CAS/ITW wordt voorbereid.

In de coördinatie van het minderhedenbeleid wordt meer accent gelegd op departementen-overstijgend beleid.

81

Directoraat-Generaal voor Management en Personeelsbeleid

DGMP concentreert zich op de toenemende behoefte aan een gemeenschappelijk aanpak van het personeelsbeleid en -ontwikkeling en de bevordering van mobiliteit. Bedrijfsvoeringstaken worden afgestoten. Een algemene bestuursdienst is in opbouw.

De inspanningen voor een centraal arbeidsvoorwaardenbeleid worden in overeenstemming gebracht met de grotere vrijheid op sectorniveau. Door bundeling van verschillende secretariaten voor georganiseerd overleg in de overheidssector ontstaat één centrum voor de arbeidsverhoudingen overheidsperoneel. Het ROI wordt in 1993 verzelfstandigd.

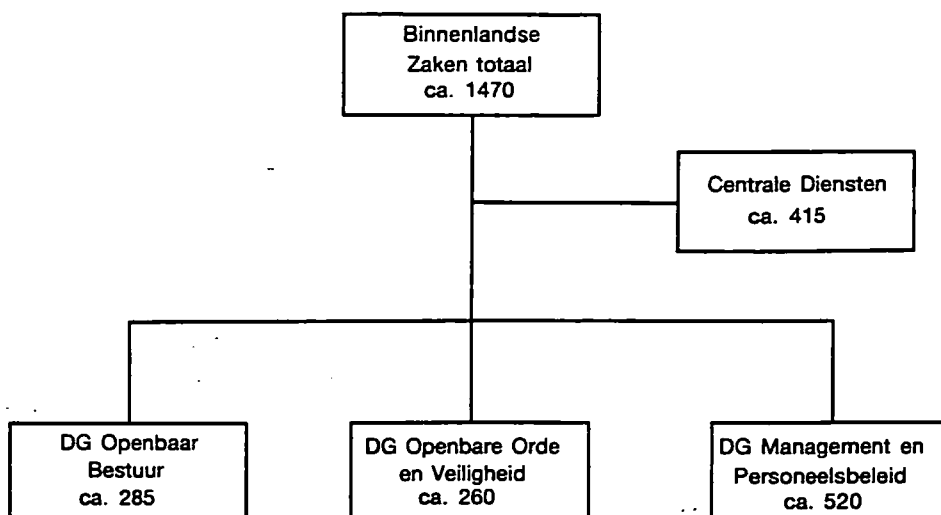
De inspanningen voor verzelfstandiging van het DZVO en de RBB worden voortgezet. De haalbaarheid van enkele uitvoeringsinstanties voor overheidsperoneel is onderzocht.

Directoraat-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid

In het verlengde van de bestuurlijke herinrichting worden integrale openbare orde en veiligheidsregio's ontwikkeld die ingebed worden in het integraal bestuur op regionaal niveau. De veiligheidszorg zelf behoeft eveneens een integrale aanpak. DGOOV bevordert daartoe een grotere bestuurlijke betrokkenheid bij en regie van veiligheidsbeleid. DGOOV concentreert zich op de hoofdlijnen van het beleid. Het politiebeheer komt met de regionalisering van de politie op afstand te staan. Uitkeringsregelingen op het terrein van politie en brandweer worden gebundeld. De gedeconcentreerde brandweersinspecties wordt beëindigd.

De omvang van het ministerie zal als gevolg van deze veranderingen drastisch verminderen, van bijna 2200 formatieplaatsen in 1991 tot ongeveer 1500 in 1995. In 1997 zal door enkele verzelfstandigingen de omvang zelf teruglopen naar ongeveer 1300 plaatsen.

2.2. Organisatieschema Binnenlandse Zaken 1995



2.3. Binnenlandse Veiligheidsdienst

Risico's op het gebied van de binnenlandse veiligheid worden steeds meer gekenmerkt door onvoorspelbaarheid en complexiteit, mede als gevolg van de drastische veranderingen die Europa thans ondergaat. De BVD verzamelt gegevens over organisaties en personen die een echt gevaar kunnen vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, de staatsveiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat. Voorts verricht de BVD veiligheidsonderzoeken bij sollicitanten naar zgn. vertrouwensfuncties bij overheid en bedrijfsleven. Tot slot heeft de BVD een beveiligingsbevorderende taak met betrekking tot gerubriceerde gegevens en vitale onderdelen van overheid en bedrijfsleven.

Totale personeelsinzet: 562 fte's in 1995 (was 637 fte's in 1991).

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

Door de kerntaken bestuur, personeel en veiligheid heeft BiZa veel te maken met andere departementen. Specifieke raakvlakken zijn:

Justitie politie, criminaliteitsbestrijding, vreemdelingenbeleid, aspecten van de grondwet

VROM, V&W, EZ ruimtelijke inrichting, milieu, bestuurlijke organisatie

Fin financiën lagere overheden

WVC minderhedenbeleid, rampenbestrijding

Def rampenbestrijding, interne veiligheid

Interbestuurlijke raakvlakken

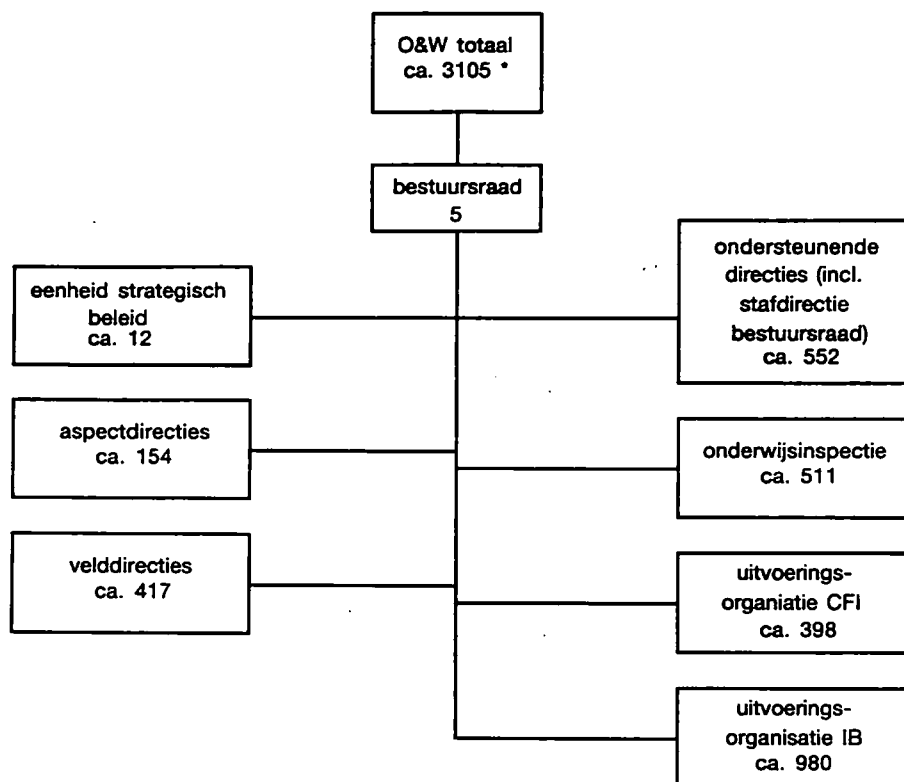
provincies en gemeenten bestuur en financiën, informatievoorziening, minderhedenbeleid, politie, brandweer

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

1.1. Organisatieschema O&W 1992



83

* inclusief commissies en adviesorganen

1.2. Taken en personeelsinzet

De afgelopen twee jaar is de departementale organisatie ingrijpend gereorganiseerd. Een herschikking van taken tussen departement en onderwijs- en onderzoekveld en een verbetering van de relaties met andere departementen vormden de aanleiding om tot een ander ministerie van O&W te komen. De nieuwe organisatiestructuur is per 1 januari 1992 geïmplementeerd. Deze wordt gekenmerkt door een scheiding tussen beleidsontwikkeling en -toepassing. De beleidsontwikkeling is per onderwijsveld ondergebracht in (nieuw gevormde) velldirecties.

Bestuursraad

Per 1 januari 1992 zijn de strategische en de coördinerende functie neergelegd bij een nieuw orgaan, de Bestuursraad. Elk lid van de Bestuursraad heeft de zorg voor een portefeuille. De inhoud hiervan is zodanig dat elke portefeuillehouder een aantal strategische projecten enerzijds en een aantal directies van een verschillend type anderzijds in portefeuille heeft.

De Bestuursraad heeft de volgende hoofdtaken:

- Strategie. In het licht van lange-termijnontwikkelingen van het ministerie de zorg voor het ontwikkelen en bewaken van de hoofdlijnen van beleid. De hulporganen van de Bestuursraad zijn op deze stuurtaak afgestemd. Dit zijn met name de eenheid strategisch beleid als "praktische denktank" en de directie FEZ als "financieel radar" (concern controller).
- Coördinatie. Het afstemmen van beleidsontwikkeling en van beleidsinitiatieven over verschillende velddirecties heen.
- Adviseren en ondersteunen van de bewindslieden.
- Organisatie. De Bestuursraad is in hiërarchische zin de toplaag van de organisatie en draagt als zodanig de volle verantwoordelijkheid voor het operationeel functioneren van de organisatie.

84

Aspectdirecties

art

Aspectdirecties hebben een beleidsontwikkende functie vanuit een specifieke deskundigheid, die gemeenschappelijke raakvlakken heeft met alle of vrijwel alle velddirecties. O&W kent 4 zgn. aspectdirecties met een personeelsinzet van totaal 155 fte's:

Financieel Economische Zaken	62
Wetgeving en Juridische Zaken	32
Arbeidsvoorwaarden en Beroepskwaliteit	48
Studiefinancieringsbeleid	13

Velddirecties

Velddirecties zijn de eenheden die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van beleid voor een duidelijk omlijnd onderwijs- en/of onderzoeksveld en voor de normontwikkeling (bijv. bekostigingsregels) voor de beleidstoepassing naar dat veld. De velddirecties dragen integrale verantwoordelijkheid voor alle aspecten (onderwijsinhoudelijk, financieel/begrotingstechnisch, wetgevend, arbeidsvoorwaardelijk) bij het tot stand brengen van beleidsprodukten. Een velddirectie is verantwoordelijk voor het volgen en analyseren van de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen in het betreffende veld en voor het ontwikkelen van concrete beleidsvoorstellen ten aanzien van:

- de structuur en inhoud van onderwijs en onderzoek;
- de normering van voorzieningen;
- de bekostigingssystematiek en beleidsuitgangspunten voor de voorzieningenplanning;
- de normering en bekostigingssystematiek van de personele en materiële bekostiging;
- de arbeidsvoorwaarden en het personele beleid van het onderwijs- en/of onderzoeksveld.

De directie Onderzoek en Wetenschapsbeleid heeft als taak:

- het formuleren en het coördineren van het wetenschapsbeleid en het informatiebeleid;
- het formuleren van een internationaal wetenschaps- en technologiebeleid en de beheerszorg die daaruit voortvloeit;
- het ontwikkelen van beleid en het voeren van veldzorg met betrekking tot het onderzoek en (aan) onderzoek (gelieerde) organisaties.

Er zijn 6 velddirecties, met een totale personeelsinzet van 417 fte's, te weten:

Primair Onderwijs	85
Voortgezet Onderwijs	92
Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie	81
Hoger Beroepsonderwijs	52
Wetenschappelijk Onderwijs	52
Onderzoek en wetenschapsbeleid	55

Ondersteunende directies

Ondersteunende directies hebben een beleidsontwikkelende functie ten behoeve van de Bestuursraad. Tevens hebben zij een ondersteunende functie vanuit een specifieke deskundigheid ten behoeve van alle eenheden binnen het ministerie. Ondersteunende directies zijn: Personeelszaken, Organisatie en Automatisering, Algemene Zaken, Voorlichting, Bibliotheek en Internationale Betrekkingen en de Accountantsdienst.

85

Centrale Financiën Instellingen (Cfi)

De beleidstoepassing is in een aparte organisatie-eenheid ondergebracht, de Centrale Financiën Instellingen (Cfi). Met de inrichting van Cfi is het financiële beheer geconcentreerd in een aparte organisatie. Net als de Onderwijsinspectie en de Informatiseringsbank is de Cfi intern verzelfstandigd. Cfi is hét loket van O&W voor de instellingen.

Taken van Cfi (398 fte's in 1992) zijn:

- De zorg voor de begrotingsuitvoering volgens de vastgestelde regels en het toepassen van de discretionaire bevoegdheden. D.w.z. het aangaan, afrekenen en betalen van verplichtingen, instellen van vorderingen, beheren van ontvangsten, rapportage over de begrotingsuitvoering en nacalculatie.
- Het op grond van vastgestelde normen beslissen op verzoeken voor (hogere) vergoedingen wegens bijzondere omstandigheden, het behandelen van beroepszaken die hieruit voortvloeien en het optreden daarbij als vertegenwoordiger van het ministerie.
- De informatieverzameling bij en de informatieverstrekking aan de bekostigde instellingen.

Informatiseringsbank

Belangrijkste taken:

- uitvoering en bijstelling van de bestaande studiefinancieringsregeling en meewerken aan de ontwikkeling c.q. aanpassing van een nieuw stelsel studiefinanciering;
- uitvoering van regelingen betreffende uitkering bij ziekte, ontslaguitkeringen bij onvrijwillige werkloosheid van onderwijzend personeel etc;
- de verzorging van de aanmelding en plaatsing van studenten in het hoger onderwijs;
- beoordelen van binnen- en buitenlandse diploma's en vrijstellingen van examens.

De Informatiseringsbank is het O&W-loket voor scholieren/studenten en (naast CASO) een van de twee O&W-loketten voor het in het O&W-veld werkzame personeel.

De personeelssterkte in 1992 bedraagt 980 fte's.

Onderwijsinspectie

De onderwijsinspectie is belast met het toezicht op dag- en avondscolen en instellingen van het onderwijs.

De personeelssterkte in 1992 bedraagt 511 fte's.

(Wettelijk) ingestelde adviesorganen, beroepscolleges en commissies

Er bestaan 5 wettelijk ingestelde organen, met in totaal ca. 51 fte's. Dit zijn:

- de Onderwijsraad 26 fte's
- Adviesraad voor het Onderwijs 17 fte's
- Proc. Coörd. Overdracht Rijksscholen 1,5 fte's
- Coörd. Wetenschapsbeoefening 1 fte
- College van Beroep WO/HBO 5,7 fte's

2. ONTWIKKELINGEN BIJ ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

86

2.1. Taken en personeelsinzet

Met de in januari 1992 tot stand gekomen nieuwe departementale organisatie is nog geen eindpunt bereikt. Hoewel de organisatie-ontwikkeling voor een groot deel afhankelijk is van de mate waarin het beleid t.a.v. de bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs en de decentralisatie van de huisvesting van BO en VO de komende jaren gerealiseerd wordt, kan een aantal lijnen m.b.t. de departementale taken naar de toekomst worden doorgetrokken:

- beleid en regelgeving;
Dit is de kerntaak van het (kern)departement. Vergroting van verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen vormt de hoofdlijn van het beleid.
In kwantitatieve zin zal de regelgeving afnemen.
- bekostiging van instellingen;
Mede vanwege de voortgaande ontwikkeling van minder op detail gestuurde wijze van bekostiging, kunnen stappen worden gezet in de richting van externe verzelfstandiging van CFI. Indien de lagere overheden en intermediars een zwaardere beleidsmatige taak krijgen, kan dit op den duur een reductie van de departementale beleidstaak tot gevolg krijgen.
- betalen van tegemoetkoming studiekosten en studiefinancieringen innen van school- en collegegelden;
Deze taak is ondergebracht bij de Informatiseringsbank. De bank zal per 1-1-1994 verder op afstand van het departement komen te staan; ze gaat functioneren als een zelfstandig bestuursorgaan. Voor de taakstelling van deze eenheid is ook van belang het streven naar het verminderen van het rondpompen van geld, evenals doelmatig gebruik van beschikbare informatiebestanden binnen de rijksoverheid als geheel.
- kwaliteitsbewaking, toezicht (inspectie) en controle.

Onderwijsinspectie

Onlangs is de positie van de Onderwijsinspectie vormgegeven door een managementcontract. Inmiddels wordt, mede aan de hand van de kerntakendiscussie, bezien hoe deze verzelfstandiging verder kan worden ontwikkeld.

O&W sluit een zekere verschuiving of zelfs een uitbreiding van het takenpakket niet uit als gevolg van de coördinatietaak tussen departementen en het behartigen van de Nederlandse onderwijs- en onderzoeksbelangen in internationale verbanden op onderdelen.

Door de overdracht van taken aan de onderwijssector, lagere overheden of intermediars en het op afstandplaatsen van organisatie-onderdelen, ontstaat een (kern)departement nieuwe stijl. De nadruk ligt op beleid en wetgeving en op taken die

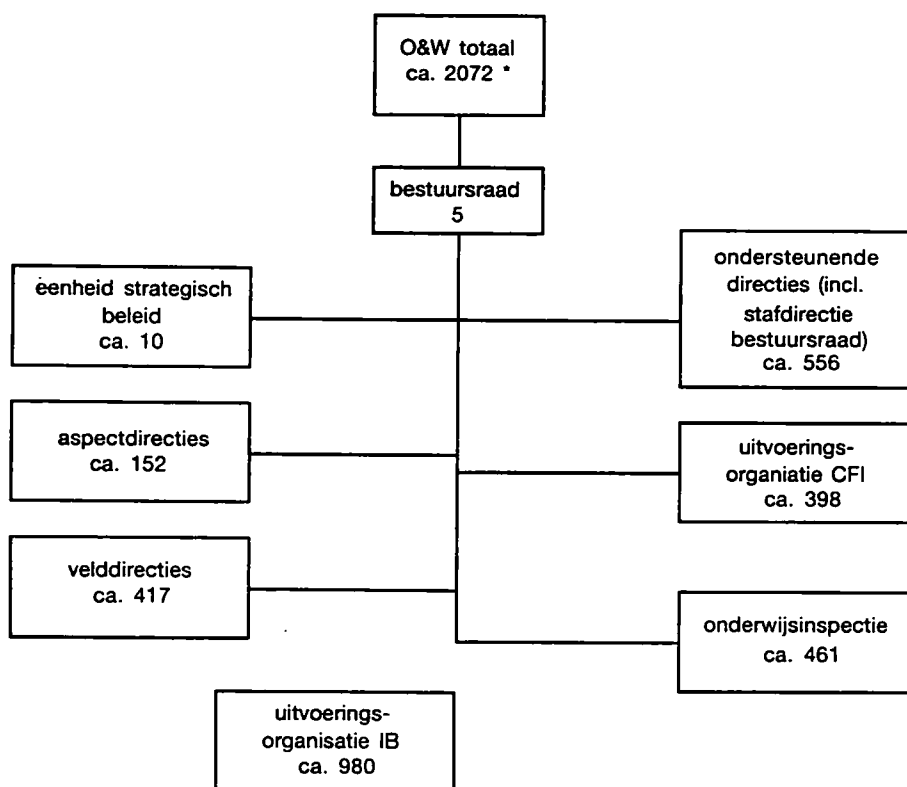
betrekking hebben op het overdragen van bevoegdheden en het houden van toezicht en controle op de uitoefening daarvan. Er zal dan sprake zijn van een kerndepartement dat:

- verantwoordelijk is voor de integrale beleidsvoorbereiding binnen de door de politiek gestelde kaders;
- relaties onderhoudt met transnationale organen en met relevante maatschappelijke organisaties;
- relaties onderhoudt met onderwijsinstellingen, gemeenten, intermediairs en uitvoerende organisaties in termen van het verschaffen van taken, bevoegdheden en middelen;
- het monitoren en (doen)evalueren van het onderwijs en onderzoek in al zijn facetten;
- het houden van toezicht en het uitoefenen van controle.

87

Een meer integrale beleidsontwikkeling en een aanscherping van coördinerende taken, zal er toe leiden dat veel beleidsvragen zich op den duur niet meer laten ordenen naar de structuur van de onderwijsvelden. Op termijn kan dit mogelijk aanleiding zijn tot een verdergaande herstructurering van de departementale (kern)organisatie: bijvoorbeeld het dichterbij elkaar brengen van veld- en aspectdirecties.

2.2. Organisationschema O&W 1995



(Wettelijk ingestelde adviesorganen, beroepscollege's en commissies 51 fte's
Overige adviesorganen 21 fte's)

De personeelsomvang van het departement zal in 1995 afnemen tot ca. 2072 fte's. Deze afname wordt vrijwel geheel veroorzaakt door het op afstand plaatsen van de Informatiseringsbank.

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

WVC onderwijs in de cultuur en de zorgsector, de Academische Ziekenhuizen, studentengezondheidszorg (en verzekering) en het onderwijsvoorrangsbeleid;

EZ, WVC en SZW beroepsopleiding.

Financiën en SZW inkomenspolitiek (studiefinanciering, les- en collegegelden, tegemoetkoming studiekosten) en werkgelegenheid;

EZ wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling;

LNV landbouwonderwijs en -onderzoek;

BiZa en WVC minderhedenbeleid;

BiZa, WVC, SZW sociale vernieuwing

BuiZa, WVC internationaal cultuurbeleid

BuiZa ontwikkelingssamenwerking

EZ, BuiZa EG-aangelegenheden (onderwijs- en onderzoeksbeleid, uitwisselingsprogramma's studenten/docenten/wetenschappers, opleidingseisen i.v.m. erkenning diploma's en i.v.m. toegang tot arbeidsmarkt);

BiZa arbeidsvoorwaardenbeleid voor overheidspersoneel (= kader voor arbeidsvoorwaardenbeleid onderwijspersoneel)

Interbestuurlijke raakvlakken

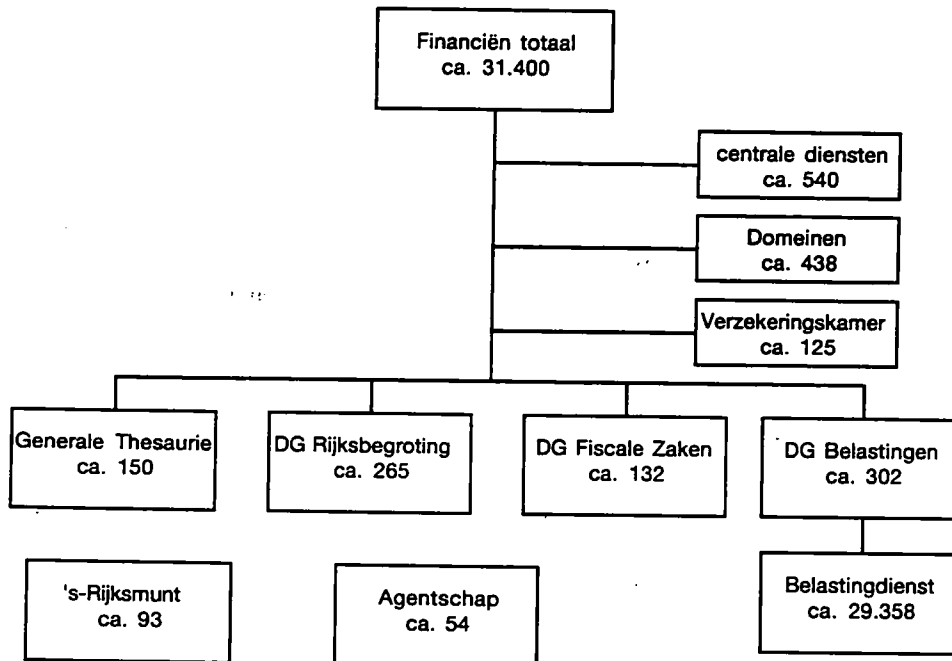
- provincies: enkele toetsende en toezichhoudende taken (basisonderwijs)
- samenwerkende gemeenten: planning volwasseneneducatie
- gemeenten: als bevoegd gezag t.a.v. openbaar onderwijs
- gemeenten: als mede-overheid: cofinanciering onderwijsvoorrangsbeleid, onderwijsverzorging, controle leerplicht, leerlingenvervoer, huisvesting basisonderwijs

Ministerie van Financiën

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE FINANCIËN

1.1. Organisatieschema Financiën 1992



89

1.2. Taken en personeelsinzet

Het ministerie van Financiën draagt verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van het algemene financieel-economisch beleid, het doelmatig beheer van 's Rijks financiën en de heffing, inning en controle van de door de Rijksoverheid te heffen belastingen. De verschillende hoofdtaken en verantwoordelijkheden kunnen niet los van elkaar worden gezien, maar beïnvloeden elkaar op meer dan één manier.

Generale Thesaurie

De Generale Thesaurie is in het bijzonder verantwoordelijk voor een samenhangend financieel-economisch beleid gericht op een evenwichtige economische ontwikkeling.

Belangrijkste taken:

- coördinatie en afstemming van beleid, zowel intra- als interdepartementaal;
- zorg voor een stabiele economische ontwikkeling (evenwichtige monetaire verhoudingen, goed functionerende financiële markten, adequaat betalingsverkeer en een doelmatige en verantwoorde financiering van de staatsschuld);
- verzekering van politieke risico's op internationale transacties;
- bedrijfsfinancieringen en beheer van staatsdeelnemingen;
- Voorbereiding en coördinatie van internationaal financieel-economisch beleid en van de Nederlandse vertegenwoordiging in de internationale financiële organisaties.
- muntvoorziening

De formaties (totaal 149 fte's) in 1992 zijn als volgt:

Algemeen beheer	2 fte's
Directie Binnenlands Geldwezen	67 fte's
Directie Buitenlandse Fin. Betrekkingen	34,5 fte's
Directie Financieringen	15 fte's
Directie Alg.Fin. en Econ. Politiek	20 fte's
Directie Exportkredietverzekering en Invest.gar.	10,5 fte's

Agentschap	54 fte's
's Rijks Munt	93 fte's

90

DG van de Rijksbegroting

Het DGR is verantwoordelijk voor een ordelijk beluitvormings- en uitvoeringsporces om het doelmatig beheer van 's Rijks financiën te bevorderen. Daarbij gaat het ook om een beleidsinhoudelijke toetsing op het vlak van de omvang, de samenstelling en de recht- en doelmatigheid van de uitgaven en niet-belastingontvangsten van het rijk, mede in relatie tot andere overheidslagen. Tot slot is de ontwikkeling van het budgettaire totaalbeeld van belang.

De formaties in 1992 (totaal 265 fte's) zijn als volgt:

Algemeen Beheer	2 fte's
Directie Begrotingszaken	56,5 fte's
Inspectie der Rijksfinancien	95 fte's
Directie Fin. Publiekrechtelijke Lichamen	21,5 fte's
Centrale Accountantsdienst	64,5 fte's
EDP-audit pool	25 fte's

DG voor Fiscale Zaken

Dit DG werkt aan het tot stand komen van het nationale en internationale beleid op fiscaal terrein en zorgt voor de vastlegging daarvan in wetgeving en internationale regelingen.

Taken

- adviseren over en het voorbereiden van fiscale en douanebeleid en het meewerken aan het tot stand komen van daarmee samenhangend beleid;
- adviseren over wetgeving fiscaal- en douaneterrein en internationale regelingen en over de toepassing van het fiscale beleidsinstrumentarium in relatie tot andere instrumenten van overheidsbeleid;
- het tot standbrengen van wetgeving en internationale regelingen, o.m. ter voorkoming van dubbele belasting en het internationaal ontgaan van belasting;
- formuleren van uitvoeringsbeleid zowel over financiële als over niet-financiële maatregelen bij in-, uit- en doorvoer van goederen en diensten.

De formaties in 1992 (totaal 132) zijn als volgt:

Algemeen Beheer	2 fte's
Eenheid WABM	6 fte's
Directie Alg. Fiscale Politiek	22 fte's
Directie Internat. Fiscale Zaken	22 fte's
Directie Wetgeving Directe Belastingen	36 fte's
Directie Wetgeving en Verbruiksbelastingen	20,5 fte's
Directie Wetgeving en Douane	23,5 fte's

DG der Belastingen

Dit DG is verantwoordelijk voor de besturing van de Belastingdienst. De Belastingdienst is belast met de feitelijke uitvoering van de fiscale en aanverwante wetgeving en wetgeving rond de in-, uit- en doorvoer van goederen.

De formaties in 1992 (totaal 302 fte's) zijn als volgt:

Algemeen Beheer	5 fte's
Directie Alg. Fiscale Zaken	28 fte's
Directie Planning Financiën en Control	68 fte's
Directie Pers. en Org. v.d. Belastingdienst	66 fte's
Directie Directe Belastingen	64 fte's
Directie Verbruiksbelastingen	27 fte's
Directie Douane-aangelegenheden	39 fte's
Interne Accountantsdienst Rijksbelastingen	5 fte's

91

Belastingdienst

Taken van de Belastingdienst zijn:

- Heffing, inning en controle van door de rijksoverheid geheven belastingen met als sluitstuk de strafrechtelijke opsporing van fiscale fraude;
- Controle en toezicht op de in-, uit- en doorvoer van goederen en de strafrechtelijke opsporing van douane-fraude;
- Heffing en inning van premies van volksverzekeringen;
- Overige werkzaamheden voor derden zoals werkzaamheden i.v.m. dwanginvordering voor derden (o.a. milieuheffingen, ruil- en herverkavelingsrente, zeehavengeld) en registratie van akten.

De omvang van de Belastingdienst is in 1992 totaal 29.358 fte's.

Centrale diensten

De formatie van de centrale directies omvat in 1992 ca. 480 fte's. Deze zijn over de volgende directies verdeeld:

Centrale directie Wetgeving, Jur. en Best. zaken	19 fte's
Centrale directie Voorlichting	34 fte's
Centrale directie FEZ	117 fte's
Centrale directie Personeel en Management	211 fte's
Bedrijfsbureau's	25 fte's
Departementale Accountantsdienst Fin.	33 fte's
Vertegenwoordigingen in het Buitenland	8 fte's
Bureau Schade-afwikkeling	32 fte's

Verzekeringskamer	125 fte's
Domeinen	436,5 fte's

2. ONTWIKKELINGEN BIJ FINANCIËN

Diverse internationale en nationale ontwikkelingen dragen bij aan een nog sterkere verwevenheid van de verschillende hoofdtaken en verantwoordelijkheden van het ministerie van Financiën. De toenemende internationalisatie leidt tot intensievere betrekkingen met andere industrielanden (bijvoorbeeld in het IMF, de OESO en de G10) en niet-industrielanden (bijvoorbeeld de wereldbank, de EBRD). Een belangrijk onderdeel van de internationalisatie betreft de Europese integratie. De daar gemaakte

afspraken op economisch en monetair terrein beïnvloeden mede het nationale beleid. Dit speelt zowel op algemeen financieel-economisch terrein (inflatie, renteniveau, wisselkoers, financieringstekort en schuld van de overheid), op budgettair terrein (controle op en advisering rond Europese uitgavenontwikkelingen), als op fiscaal gebied. Bij dit laatste gaat te onder meer om het wegvallen van de Europese binnengrenzen (stelt nieuwe eisen aan onder meer controlemechanismen) en internationale afstemming en harmonisatie van fiscaal beleid en fiscale wetgeving.

2. 1. Taken en personeelsinzet

92

Als gevolg van een groot aantal ontwikkelingen en efficiencyverbeteringen loopt de formatie van het ministerie inclusief de Belastingdienst terug van ca. 31.400 fte's (1992) naar 29.760 fte's in 1996.

Het wegvallen van de Europese binnengrenzen en een effectieve handhaving van communautaire belangen aan de buitengrenzen heeft directe gevolgen voor de Douane, die onderdeel vormt van de Belastingdienst. Per saldo is bij de Douane, wat de uitvoering betreft, sprake van een taakvermindering van 1400 fte's als gevolg van herschikking van taken en taakbeëindiging.

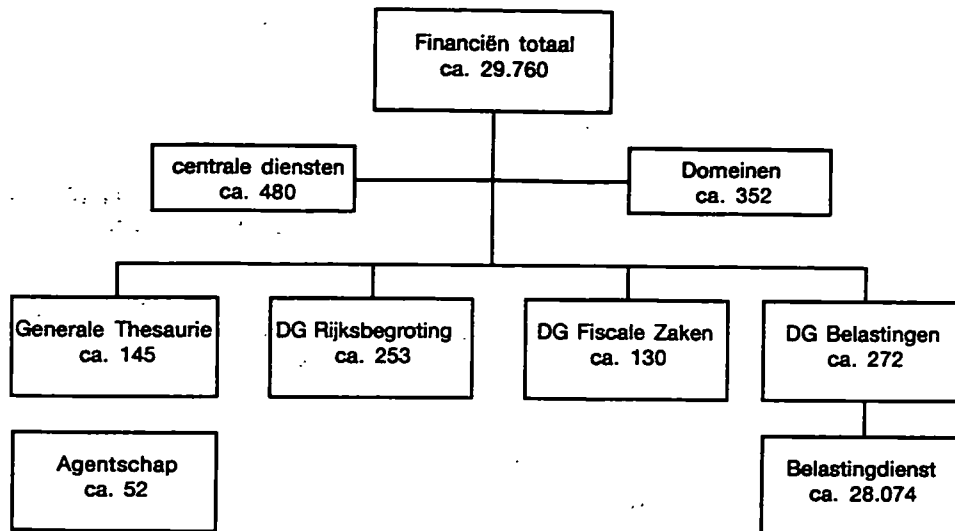
Met de herstructurering van de Belastingdienst en de herschikking van bestuurlijke taken en bevoegdheden tussen het DG der Belastingen en de Belastingdienst wordt in 1994 een efficiencywinst van 50 fte's behaald.

Bij de directie en dienst der Domeinen heeft een grootscheepse reorganisatie, gebaseerd op een nieuw opgezet bedrijfsplan, een vermindering van 90 fte's in 1994 tot gevolg.

Een nieuwe aanpak van het controlebestel binnen de rijksdienst en een veranderende rol van de Centrale Accountantsdienst brengen een vermindering met 17 fte's met zich mee (25% van de totale formatie).

Bij Financiën worden al geruime tijd inspanningen verricht om de uitvoerende diensten op afstand te plaatsen. Na de onderdelen van Financiën die al verzelfstandigd zijn, is per 1 september 1992 de Verzekeringkamer gevolgd. Het streven is erop gericht 's Rijks Munt per 1 januari 1994 te verzelfstandigen.

2.2. Organisatieschema Financiën 1996



93

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

EZ Financieringen en Deelnemingen;

BuiZa internationale financiële instellingen (incl. OS)

EZ en BuiZa Exportkredietverzekering en investeringsgaranties;
schuldenregeling met landen met betalings-moeilijkheden;

BiZa financiën lagere overheden;

AZ, WVC, BiZa, V&W, O&W, EZ, SZW macro-economische advisering;

SZW arbeidsmarktbeleid;

Def douane, Domeinen (afstoting materiaal).

interbestuurlijke raakvlakken

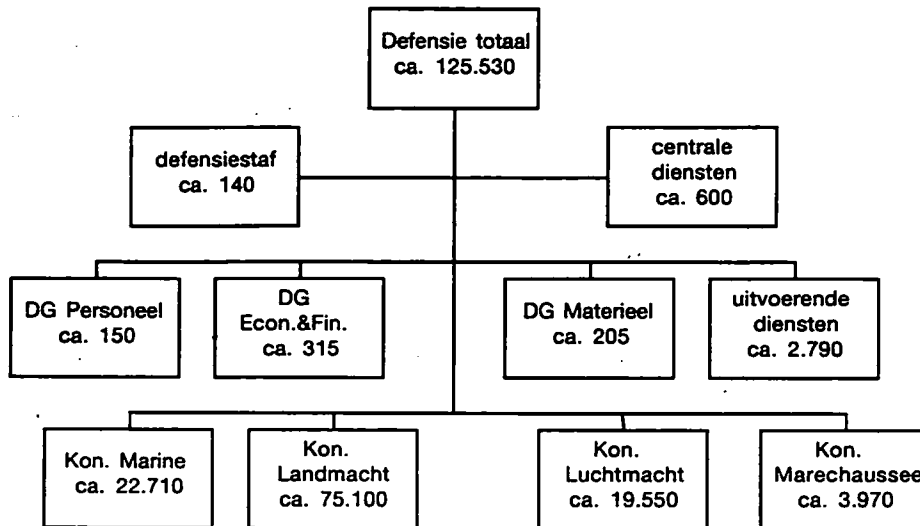
geen

Ministerie van Defensie

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE DEFENSIE

1.1. Organisatieschema Defensie 1991



95

1.2. Taken en personeelsinzet

Krijgsmacht

De hoofdtaken van de Marine, Landmacht, Luchtmacht en Marechaussee zijn:

- het leveren van een toereikende bijdrage aan de bondgenootschappelijke verdediging te land, ter zee en in de lucht;
- het leveren van eenheden die in internationaal verband snel kunnen worden ingezet in geval van een crisis buiten het NAVO-verdragsgebied;
- het leveren van een bijdrage aan vredesoperaties;
- de bescherming van het nationale grondgebied, inclusief de territoriale wateren en het luchtruim;
- de bescherming van de Nederlandse Antillen en Aruba;
- waar nodig en mogelijk, inzet voor algemene maatschappelijke steunverlening, zoals hulp bij rampen, reddingsoperaties, opsporing van milieudelicten en optreden bij grensoverschrijdende misdaad (drugshandel en internationaal terrorisme).

De personeelsinzet in 1991 is als volgt:

Kon. Marine

Burgerpersoneel	5.768 fte's
Beroepsmilitairen	15.499 fte's
Dienstplichtigen	1.445 fte's
Totaal	22.712 fte's

Kon. Landmacht	
Burgerpersoneel	11.744 fte's
Beroepsmilitairen	23.521 fte's
Dienstplichtigen	39.836 fte's
Totaal	75.101 fte's

Kon. Luchtmacht	
Burgerpersoneel	2.712 fte's
Beroepsmilitairen	13.047 fte's
Dienstplichtigen	3.794 fte's
Totaal	19.553 fte's

Kon. Marechaussee	
Burgerpersoneel	102 fte's
Beroepsmilitairen	3.494 fte's
Dienstplichtigen	375 fte's
Totaal	3.971 fte's

Centrale organisatie

Algemene taken

- het ondersteunen van de bewindslieden als lid van het kabinet, als hoofd van het departement en als publiek persoon;
- (voorbereiding van) informatieverstopping aan het departement en het publiek;
- het vertegenwoordigen van het departement, nationaal en internationaal;
- het zorgdragen voor wet- en regelgeving en voor algemene bestuurlijke aangelegenheden.

Specifieke taken

- het formuleren van beleid t.a.v. de in bondgenootschappelijk verband te bepalen strategie en operationele concepten, de rol van de stijdkrachten daarin en de inhoud van de overige taken van de krijgsmachtdelen;
- het coördineren van het operationeel optreden van de krijgsmachtdelen;
- het besturen van het opstellen van het defensieplan en het adviseren over de kwaliteit en uitvoerbaarheid hiervan, inclusief het aangeven van prioriteiten en alternatieven binnen en tussen de planconcepten;
- het adviseren over het beschikbaar stellen van financiële, personele en materiële middelen aan de krijgsmachtdelen;
- het formuleren van beleidsmatige en bestuurlijke randvoorwaarden, waaronder eisen m.b.t. de informatievoorziening;
- het zorgdragen voor een adequate beleidsoverdracht, beleidsevaluatie en controle op de uitvoering;
- het bewaken en bevorderen van de doelmatigheid van de defensieorganisatie;
- het voor de krijgsmachtonderdelen uitvoeren van werkzaamheden die om politieke, beleidsmatige of doelmatigheidsredenen centraal dienen te schieden;

De centrale organisatie (1991 totaal ca. 4.210 fte's) bestaat uit:

Beleidsdirecties (totaal ca. 1.418 fte's)

- Directie Algemene Beleidszaken	21 fte's
- Directie Juridische Zaken	67 fte's
- Directie Voorlichting	75 fte's

- Accountantsdienst	180 fte's
- Overigen	263 fte's
- Defensiestaf	141 fte's
- DG Personeel	149 fte's
- DG Materieel	207 fte's
- DG Economie en Financiën	315 fte's

Uitvoerende diensten (totaal ca. 2.792 fte's)

- Dienst Gebouwen Werken en Terreinen	1670 fte's
- Duyverman Computer Centrum	377 fte's
- Onder DGP	745 fte's

2. ONTWIKKELINGEN BIJ DEFENSIE

2.1. Taken

De gewijzigde internationale verhoudingen (mislukte coup in de Sovjet Unie, het uiteenvallen van dit land, verdrag van Maastricht, etc.) geven aanleiding tot een herbezinning op de taken van Defensie, zoals die waren geformuleerd in de Defensienota van maart 1991. Het resultaat van deze herbezinning zal worden beschreven in de Prioriteitennota die eind 1992 zal verschijnen. In algemene termen zullen de hoofdlijnen van de aanpassing zijn:

- een grotere behoefte aan kleinere, mobiele, flexibele en snel inzetbare eenheden;
- een afnemende behoefte aan omvangrijke, op het grootschalige conflict toegesneden strijdkrachten en reserves;
- een accentverschuiving van eenheden voor de hoofdmacht ('main defence forces') naar snel inzetbare eenheden ('reaction forces') ligt voor de hand;
- de eenheden dienen in wisselende internationale samenwerkingsverbanden (VN, Navo, Weu, CVSE) te kunnen worden ingezet aan de periferie van het Navo-verdragsgebied en buiten Europa;
- Nederland hoeft niet langer te kunnen beschikken over een krijgsmacht die te allen tijde zelfstandig en geheel op eigen kracht moet kunnen worden ingezet;
- de strijdkrachten zullen minder personeel en materieel behoeven, maar het materieel zal hoogwaardiger en het personeel beter gekwalificeerd zijn;
- de vermindering van de personele sterkte van de Defensie-organisatie zal vermoedelijk, mede als gevolg van de besluitvorming rondom de dienstplicht, anders uitvallen dan de in de Defensienota genoemde ontwikkeling (afslanking van 15% in 1995 en 20% in het jaar 2000).

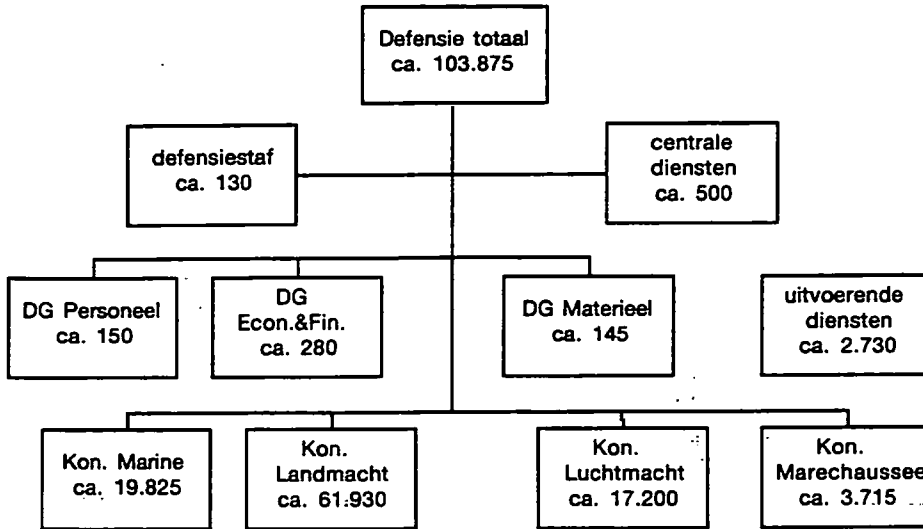
Gestreefd wordt naar zelfbeheer, economische verzelfstandiging of agency-vorming van uitvoerende taken van de centrale organisatie. De aandacht is in eerste instantie gericht op de (verdere) verzelfstandiging van de volgende diensten:

- het Duyverman Computer Centrum (DCC);
- de Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGWT);
- de Dienst Zorg Postactieve Militairen;
- de Directie Dienstplichtzaken;
- de Centrale Drukkerij en Publicatievoorziening;
- het Instituut Defensie Leergangen.

Het DCC is al vergevorderd met de vormgeving van de economische verzelfstandiging. Een agency-model wordt nagestreefd. Later zal worden bezien of

het gewenst is ook externe verzelfstandiging te overwegen.
Er wordt naar gestreefd de DGWT per 1-1-1995 te verzelfstandigen.

2.2. Organisatieschema Defensie midden jaren '90



De omvang van het departement zal de komende jaren met ca. 21.500 fte's (ca. 17%) afnemen.

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

BuiZa internationale vredes- en veiligheidspolitiek; uitzenden van troepen in internationaal verband; buitenlandse militaire vertegenwoordiging; wapenbeheersing;

BiZa steunverleningsactiviteiten in het kader van de handhaving van de openbare orde en bijstand bij rampen; explosievenopruiming; samenwerking inlichtingendiensten;

Financiën afstoting materieel via Domeinen; douane;

EZ wapenexportbeleid; samenwerking met de industrie;

Justitie terreurbestrijding; vreemdelingtoezicht; grensbewaking; politietaken op Schiphol;

V&W Topografische Dienst; maritieme opsporings- en reddingsdienst (kustwacht); hydrografie; luchtverkeersbeveiliging;

VROM milieubeleid, hinderwetvergunningen, ruimtelijke ordening inzake oefenterreinen;

O&W samenwerking onderwijsinstellingen;

WVC ziekenhuisorganisatie in bijzondere omstandigheden (ZOBO), opvang asielzoekers;

LNV inrichting militaire terreinen, visserij-inspectie.

SZW tewerkstelling erkende gewetensbezwaarden.

Interbestuurlijke raakvlakken

gemeenten loket dienstplichtzaken

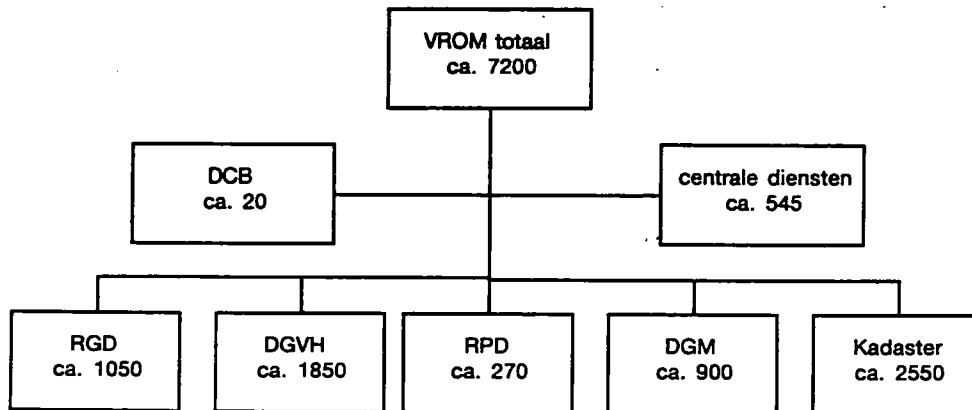
gemeenten, provincies ruimtelijke inpassing oefenterreinen etc.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

1.1. Organisatieschema VROM 1992



99

1.2. Taken en personeelsinzet

Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM)

Functie: zorg voor een duurzaam milieu, d.w.z. het (doen) ontwikkelen van het beleid van de rijksoverheid voor het milieu (kwaliteit en kwantiteit) en het stimuleren en waarborgen van een gecoördineerde en toegankelijke uitvoering van het milieubeleid.

Permanente taken:

- vaststellen van kwaliteitseisen;
- verdeling van milieugebruiksruimte;
- ontwikkelen van beleidsinstrumenten;
- stimuleren van het beleidsinstrumentarium van anderen onderdelen van het rijksbeleid;
- internationale aspecten van het milieubeleid;
- taken m.b.t. toezicht/handhaving van milieuwet- en regelgeving.

Taken die momenteel belangrijk zijn maar waarvan verwacht wordt dat rijksoverheid deze over een aantal jaren niet meer in huidige omvang zal uitoefenen:

- het aanspreken van doelgroepen op hun milieuverantwoordelijkheid;
- het opbouwen (onderhouden) van een toereikende milieuinfrastructuur;
- het waarborgen van uitvoeringscondities t..b.v. de "bedrijfskolom overheid".

Ten gevolge van deze ontwikkeling kan de personeelscapaciteit naar verwachting vanaf 1997 krimpen.

Het accent ligt op de beleidsformulering. De uitvoering is in hoge mate gedecentraliseerd (uit de kerntakennota blijkt dat daartoe bij de andere overheden een uitbreiding van de personeelscapaciteit heeft plaatsgevonden van 3000). Een aantal onderdelen van het milieubeleid leidt door zijn aard tot taken voor het nationale niveau (bv. algemene producteisen, uitvoering internationale verdragen en inzetten van fin.econ. instrumenten). Ook om doelmatigheidsredenen heeft men soms (bv. stralenscherming en beleid milieugevaarlijke stoffen) gekozen voor uitvoering op centraal niveau.

Personeelsinzet neemt met ca. 250 toe tot totaal 1100 mensjaren, waarvan:
675 t.b.v. directe beleidstaken;
250 t.b.v. toezicht en handhaving;
175 t.b.v. management en ondersteuning.

Rijks Planologische Dienst (RPD)

Functie: zorg voor een goed ingerichte ruimte voor Nederland.

Taken:

- het ontwikkelen van ruimtelijk beleid;
- d.m.v. onderzoek en studie zorgen voor voldoende kennis voor het opstellen van ruimtelijke plannen;
- de uitvoering van ruimtelijk beleid.

100 |

Totale personeelsinzet 275 mensjaren, waarvan:
185 t.b.v. directe beleidstaken;
40 t.b.v. doorwerking en inspectie;
50 t.b.v. management en ondersteuning.

Directoraat-Generaal Volkshuisvesting (DGVH)

Functie: zorg voor beschikbaarheid van kwalitatief goede en betaalbare woningen. Het accent verschuift van bouwen naar wonen.

Taken:

- zorg voor kwaliteit van de gebouwde omgeving, de woning, het wonen en de directe woonomgeving;
- zorg voor voldoende beschikbare woningen;
- zorg voor betaalbare woningen.

Directie Coördinatie Bouwbeleid (DCB)

Functie: bevordering van een goed lopend bouwproces.

Taken:

- afstemming van bestaand en voorgenomen beleid;
- verkenning van ontbrekende schakels in het beleid;
- het fungeren als aanspreekpunt voor de bedrijfstak.

Rijksgebouwendienst (Rgd)

Functie: zorg voor een adequate huisvesting van de rijksoverheid (is ondersteunende functie bij de primaire functies van het rijk). Doel is om een zodanig efficiënt voorraadbeheer te voeren dat de rijksdiensten doeltreffend, functioneel en kostenbewust worden gehuisvest.

Totale personeelsinzet ruim 1000 mensjaren, waarvan:
250 t.b.v. beleidsontwikkeling, programmering en advisering;
500 t.b.v. concrete huisvestingsprojecten (incl. beheer);
250 t.b.v. management, financieel beheer en ondersteuning.

Kadaster

Functie: zorg voor een adequate registratie van vastgoed.

Taken:

- vastgoedregistratie en -informatie;
- landinrichting;
- coördinatie, zowel uitvoerend als beleidsondersteunend.

Het kadaster is een kostendekkende dienst.

Totale personeelsinzet 2700 mensjaren (1990), waarvan:
700 t.b.v. registratie;
1450 t.b.v. landmeetkundige activiteiten;
150 t.b.v. overig uitvoerende taken;
400 t.b.v. management en ondersteuning.

2. ONTWIKKELINGEN BIJ VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Mómenteel zijn er verschillende ontwikkelingen gaande die van invloed zijn op de taken en organisatie van het ministerie van VROM. Onderstaand worden deze ontwikkelingen per organisatieonderdeel kort aangegeven.

101

2.1. Taken en personeelsinzet

DGM

Milieu is een groeiend aandachtsveld. De personeelsomvang zal daarom nog toenemen.

De topstructuur van DGM is recent gewijzigd. In de nieuwe structuur bestaat DGM, naast de inspectie Milieuhygiëne, uit drie hoofddirecties:

- milieukwaliteit en emissiebeleid;
- ketenbeheer en milieuzorg;
- algemeen milieubeleid.

RPD

In de afgelopen periode lag de nadruk op beleidsontwikkeling. Het accent zal verschuiven naar de uitvoering van het beleid. Door de coördinatie van het bouwbeleid onder te brengen bij de RPD zal de omvang stijgen tot een kleine 300 plaatsen.

DGVH

Dit DG wordt gereorganiseerd ten einde te komen tot een efficiënte organisatie, waarin samenhang in beleid en integratie van taken centraal staan. Het DGVH zal zich moeten ontwikkelen tot een organisatie, sterk in analyse en diagnose en die alleen daar intervenueert waar dit nodig is. Om dit te bereiken, zal de organisatie straks bestaan uit marktdiensten (Inspecties Volksgezondheid, Individuele huursubsidie en de Secretariaten Huurcommissies), een kleine bestuursdienst, een Reken- en Administratiecentrum en een (kleine) afdeling Strategie en Control. De totale personeelscapaciteit van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting daalt van zo'n 1900 in 1990 tot ongeveer 1000 in 1996.

DCB

De coördinatie van het bouwbeleid is, vanwege mogelijk overlap met andere ministeries, ter discussie gesteld in het kader van de GE-operatie. Medio 1992 is de directie opgeheven en is de coördinatie van het bouwbeleid op een duidelijk herkenbare plaats onder gebracht bij de RPD.

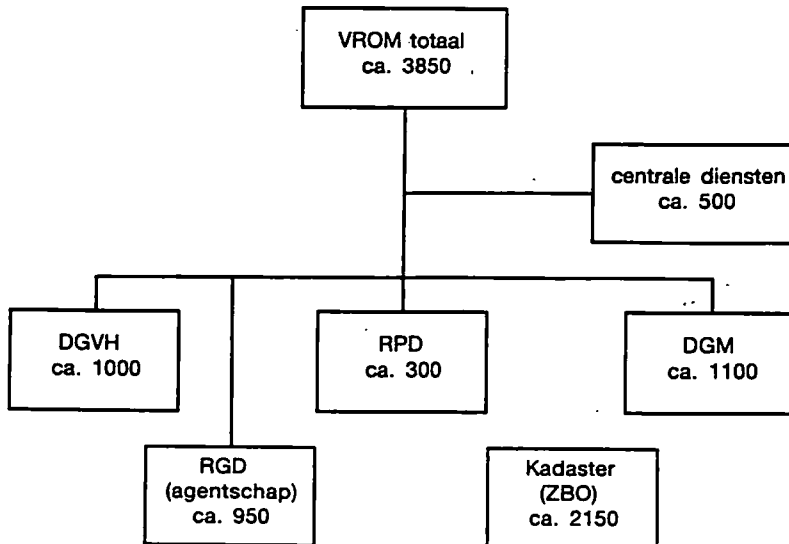
Rgd

In het kader van de GE vormt ook de Rgd onderwerp van onderzoek en besluitvorming. Er bestaan plannen om de Rgd intern te verzelfstandigen tot een agentschap. Momenteel is ook een onderzoek gaande naar mogelijkheden tot efficiency-verbetering bij de RGD.

Kadaster

In de MR van 15 november 1991 is besloten om het kadaster per 1/1/95 (uiterlijk 1/1/97) te verzelfstandigen tot een zelfstandig bestuursorgaan met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Teneinde het kadaster kostendekkend te maken zal het aantal arbeidsplaatsen van ca. 2700 tot ca. 2100 gereduceerd worden.

2.2. Organisatieschema VROM 1995



Het kerndepartement wordt als gevolg van decentralisatie en verzelfstandiging teruggebracht van ca. 7200 naar ca. 3850 formatieplaatsen.

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

V&W, LNV, EZ, WVC (RIVM) milieubeleid

V&W, LNV, EZ, Def ruimtelijke ordening

SZW volkshuisvesting, huursubsidies en **WVC**: o.m. wonen-zorg

EZ, SZW, V&W bouwbeleid

BiZa bestuurlijke vernieuwing (VINEX, BoN), grote stedenbeleid

BuiZa/OS coördinatie internationaal milieubeleid, ontwikkelingssamenwerking

LNV, WVC, SZW diergeneesmiddelen, bestrijdingsmiddelen

Fin domeinen

WVC architectuurbeleid

Interbestuurlijke raakvlakken

ruimtelijke ordening gemeenten, provincies en BoNregio's, EG

milieubeleid provincies, gemeenten, waterschappen, EG

volkshuisvesting en stadsvernieuwing gemeenten, provincies, regio's

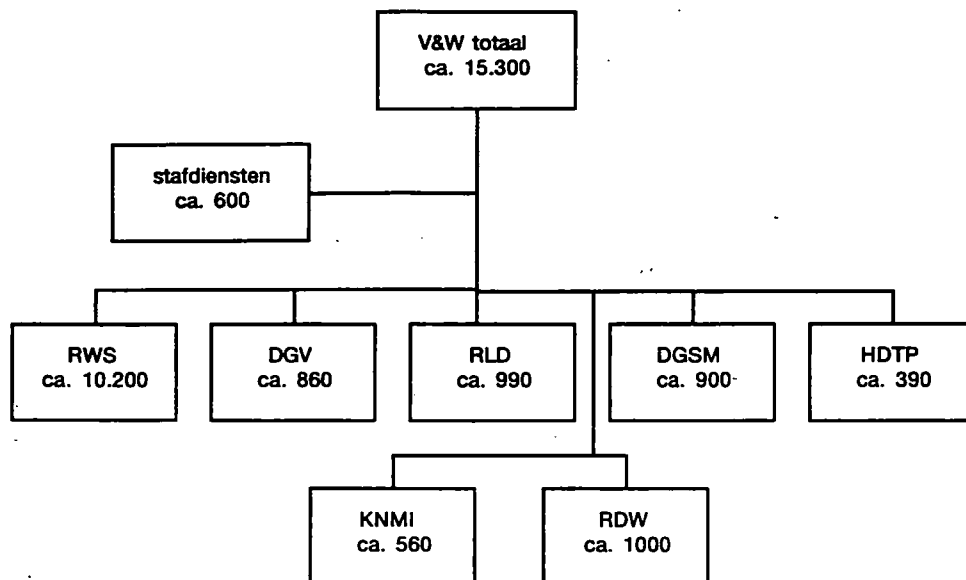
kadaster gemeenten

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Taken en organisatie in de jaren '90

1 HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE VERKEER EN WATERSTAAT

1.1 Organisationschema V&W 1992



103

In de jaren '80 is bij ministerie van V&W al een aantal ingrijpende operaties uitgevoerd: het nautische beheer Rijnmond is overgedragen aan Rotterdam (221 fte) en de PTT (90.000 fte), het Staatsvissershavenbedrijf (65 fte), het Loodswezen (1292 fte) en de Dienst Informatieverwerking van Rijkswaterstaat (220 fte) zijn geprivatiseerd. In betrekkelijk korte tijd is de omvang van het departement teruggebracht tot bijna de helft van de oorspronkelijke grootte.

1.2 Taken en personeelsinzet

Missie en kerntaken

De missie van V&W kan worden omschreven als in de eerste plaats 'de zorg voor de fysieke structuur en de verbindingen' en daarnaast als 'de zorg voor de concurrentiekracht van Nederland als transport- en distributieland.' Als afgeleide van de missie worden de volgende kerntaken onderscheiden:

1. bescherming tegen overstroming;
2. zorgvuldig kwalitatief en kwantitatief waterbeheer;
3. faciliteren, beheersen en geleiden van mobiliteit en telecommunicatie;
4. veiligheid in verkeer en vervoer;
5. optimale voorwaarden scheppen voor de transport- en telecommunicatiesector

Rijkswaterstaat (RWS)

De taken van Rijkswaterstaat kunnen worden samengevat in een viertal clusters die overeenkomen met de kerntaken van V&W:

- a. bescherming tegen overstroming;
- b. zorgvuldig kwalitatief en kwantitatief waterbeheer;

- c. faciliteren, beheersen en geleiden van mobiliteit;
- d. veiligheid in verkeer en vervoer

RWS is verantwoordelijk voor de formulering van het nationaal beleid op het gebied van deze taken. Wat betreft de aanleg en het beheer van infrastructuur is RWS verantwoordelijk voor de hoofdstructuur. Waar mogelijk vindt bij de uitvoering van de taken uitbesteding plaats. Om technologische ontwikkeling te stimuleren vindt vanuit de aanleg- en beheerservaring terugkoppeling plaats naar het onderzoek en de beleidsvoorbereiding.

De zorg voor infrastructuur is een terrein van blijvende aandacht met in de komende jaren extra nadruk op integraal waterbeheer, verkeersmanagement, kustbeheer en de zeespiegelstijging.

104

Directoraat-Generaal Vervoer (DGV)

De taken van het Directoraat-Generaal voor het Vervoer kunnen worden samengevat in drie clusters die overeenkomen met de kerntaken van Verkeer en Waterstaat:

- a. faciliteren, beheersen en geleiden van de mobiliteit (regulering en geleiding van mobiliteit, de versterking van het collectief goederenvervoer, vervoer in relatie tot de randvoorwaarden milieu en ruimtelijke ordening en versterking van het fundament van het verkeer- en vervoersbeleid);
- b. veiligheid in verkeer en vervoer;
- c. optimale voorwaarden scheppen voor de transportsector (integraal goederenvervoer, marktpositie van havens en van goederenvervoer over weg, rails en water).

DGV is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van een integraal verkeers- en vervoersbeleid.

Rijksluchtvaartdienst (RLD)

De taken van de RLD kunnen worden samengevat in drie clusters die overeenkomen met de kerntaken van Verkeer en Waterstaat:

- a. faciliteren, beheersen en geleiden van de mobiliteit (ontwikkeling en beheer van infrastructuur en luchtverkeersveiligheidsbeleid);
- b. veiligheid in verkeer en vervoer (inspectie en toezicht);
- c. optimale voorwaarden scheppen voor de transportsector (internationaal luchtvaartbeleid).

De RLD ondergaat als organisatie een belangrijke ingreep door verzelfstandiging van de Luchtverkeersbeveiliging en de overdracht van de Rijksluchtvaartschool aan de KLM.

Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken (DGSM)

De taken van het DGSM kunnen worden samengevat in een viertal clusters die overeenkomen met de kerntaken van Verkeer en Waterstaat:

- a. zorgvuldig kwalitatief en kwantitatief waterbeheer (milieubeleid);
- b. faciliteren, beheersen en geleiden van mobiliteit (technologie en telematica);
- c. veiligheid in verkeer en vervoer;
- d. optimale voorwaarden scheppen voor de transportsector (zorg voor maritieme bedrijfstak, positionering van Nederland, Nederland transportland, liberalisering binnen de EG, en verder kennis, arbeid en opleidingen).

Hoofddirectie Telecommunicatie en Post (HDTP)

De taken van de HDTP kunnen worden samengevat in twee clusters die overeenkomen met de kerntaken van Verkeer en Waterstaat:

- a. faciliteren, beheersen en geleiden van telecommunicatie (continue herijking van

wet- en regelgeving, toezicht op de uitvoering van concessietaken door de NV PTT, aandacht voor Brusselse ontwikkelingen, toegang tot schaarse frequentieruimte en toezicht op ongestoord ethergebruik);

- b. optimale voorwaarden scheppen voor de telecommunicatiesector (ondersteunen van de functie van Nederland als distributieland).

2. ONTWIKKELINGEN BIJ VERKEER EN WATERSTAAT

Momenteel zijn er verschillende ontwikkelingen gaande die van invloed zijn op de taken en organisatie van het ministerie van V&W. Onderstaand worden deze ontwikkelingen per organisatieonderdeel kort aangegeven.

105

2.1 Taken en personeelsinzet

Rijkswaterstaat (RWS)

De taken van de Rijksdienst IJsselmeerpolders (RIJP) en de voormalige directie Zuiderzeewerken zijn/worden overgedragen aan de provincie Flevoland en de desbetreffende gemeenten en in een aantal gevallen aan geprivatiseerde ondernemingen: 114 fte. Vaarwegenbeheer en wegenbeheer worden (op advies van cie-Broxx) gedecentraliseerd: 515 en 365 fte.

Voor RWS worden bovendien posterioriteiten aangegeven voor een totaal van 910 fte.(GE). Dat betekent dan soms wel een vermindering van inzet, een minder gedegen voorbereiding, vertraging en temporisering van beleid(suitvoering), een mogelijk groter afbreukrisico en een overtollig aantal personeel dat niet of nauwelijks herplaatsbaar is. RWS heeft besloten de ontwikkelingen te versnellen op het punt van regionale integratie. SVV-activiteiten van DGV in de regio bij het onderdeel Rijksinspectie voor het Vervoer worden gebundeld met regionale RWS-taken.

Directoraat-Generaal Vervoer (DGV)

De Rijksinspectie voor het vervoer zal worden verzelfstandigd: 340 fte. In het kader van de GE worden posterioriteiten gesteld voor in 1994 totaal 52 fte's.

Rijksluchtvaartdienst (RLD)

De Directie Luchtverkeersbeveiliging en de Rijksluchtvaartschool worden geprivatiseerd: 750 en 150 fte. Posterioriteiten in het kader van de GE: 21 fte's.

Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken (DGSM)

De Verkeersdienst Regio IJmond zal worden gedecentraliseerd: 32 fte. De Vaarwegmarkeringsdienst zal worden verzelfstandigd: 223 fte. Met de ingebruikneming van de Schelderadarketen kan worden gezien of de taken van de patrouilleboten in de Scheldemond beëindigd kunnen worden: 30 fte. Posterioriteiten in het kader van de GE: 50 fte's.

Hoofddirectie Telecommunicatie en Post (HDTP)

De Directie Operationele Zaken zal worden verzelfstandigd: 324 fte.

Centrale diensten V&W (CSD)

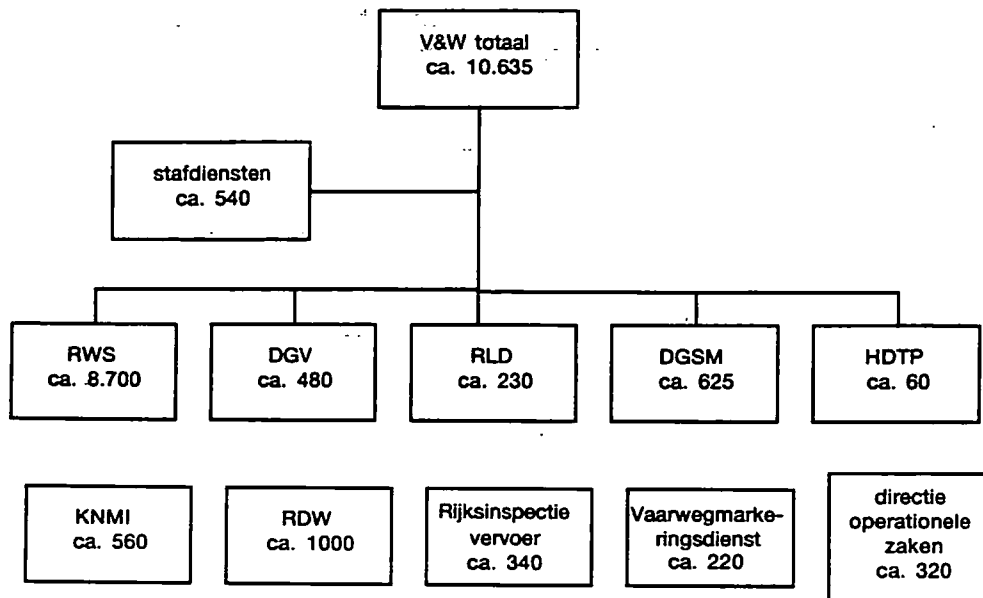
Afname van de omvang van het departement leidt tot een verminderde behoefte aan dienstspecifieke advisering en facilitaire zaken. Voorts wordt onderzocht in hoeverre een aantal taken kan worden geprivatiseerd. Verdergaande automatisering en stroomlijning kan ook tot besparingen leiden: 60 fte (GE).

Verder worden de Rijksdienst voor het Wegverkeer (1003 fte) en de KNMI (556 fte) verzelfstandigd.

Voor de verzelfstandigingsprojecten: RDW, KNMI, DGSM-VMD, HDTF-OZ en DGV-RVI, geldt een inspanningsverplichting om tot 10% efficiencyverbetering te komen.

2.2 Organisatieschema V&W 1995

106



Het kerndepartement wordt als gevolg van decentralisatie en verzelfstandiging teruggebracht met ca. 1164 fte. en verder vindt er een personeelsreductie plaats als gevolg van posterioriteiten van 1099 fte.

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

LNV natuurbeheer

EZ economische aspecten vervoerssector, infrastructuur

SZW veiligheidsaspecten en arbeidsomstandigheden vervoerssector

VROM milieu, ruimtelijke ordening

Def topografische dienst, luchtbeveiliging

Def, Justitie kustwacht

O&W onderwijs in de vervoerssector

Interbestuurlijke raakvlakken

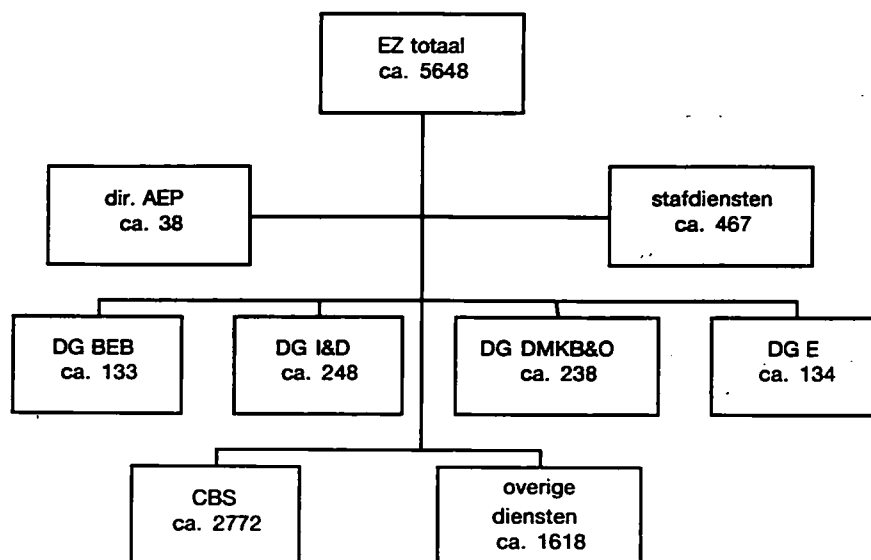
- verkeer- en vervoerbeleid zal in de toekomst worden uitgevoerd in vervoerregio's van samenwerkende gemeenten
- provincies hebben vanuit hun planologische taakopdracht hier invloed op
- provincies hebben eigen waterstaatsfuncties en toezicht op waterschappen
- nautisch beheer en havenbeleid: samen met de betrokken gemeenten

Ministerie van Economische Zaken

Taken en organisatie in de jaren '90

1 HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE ECONOMISCHE ZAKEN

1.1 Organisatieschema EZ 1992



Het ministerie van Economische Zaken heeft gestreefd naar een scheiding van beleid en uitvoering. Dat heeft geresulteerd in een organisatienetwerk dat is opgebouwd uit het kernministerie (waar de beleidsontwikkeling plaatsvindt) met daaromheen de uitvoering. Op haar beurt is de uitvoering georganiseerd in ringen van toenemende afstand tot de beleidsontwikkeling.

1.2 Taken en personeelsinzet

Missie en kerntaken

De opdracht die het ministerie van Economische Zaken zichzelf heeft gesteld, kan worden samengevat als: 'Het bevorderen van een duurzame economische groei door te streven naar een goed werkende, relatief omvangrijke en competitieve marktsector, die de basis vormt voor de sociale en andere aspiraties die de Nederlandse samenleving in haar internationale context wil nastreven.' De missie van EZ bestaat uit het scheppen van voorwaarden, waaronder de marktsector kan gedijen.

Directie Algemene Economische Politiek

AEP heeft de primaire verantwoordelijkheid voor het te voeren algemeen-economisch beleid; zij draagt zorg voor een stabiele economische omgeving waarin de Nederlandse marktsector moet werken. Belangrijke taken/aandachtspunten zijn:

- a. Omvang en samenstelling van collectieve uitgaven en lasten; d.w.z. coördinatie bij het formuleren en het evenwichtige afstemmen van de hoofdlijnen van:
 - het begrotingsbeleid;
 - het arbeidsmarktbeleid;

- de inkomenspolitiek;
- de monetaire politiek (in mindere mate).

Materieel krijgen deze taken vorm via de CEC-advisering. Ook over andere belangrijke structurele veranderingen op bepaalde beleidsterreinen (volkshuisvesting, milieu, gezondheidszorg of infrastructuur) kan de CEC adviseren.

- b. De coördinatie van het algemeen economisch beleid. Vandaar ook dat het CPB en het CBS onder verantwoordelijkheid van EZ vallen.
- c. De rol van EZ als vertegenwoordiger in internationale organisaties zoals de OESO en EG.

108

Directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen

De context waarbinnen het Nederlandse bedrijfsleven moet opereren wordt steeds internationaler. Dit DG stelt zich tot taak:

- a. Het behartigen van de Nederlandse economische en handelsbelangen in Brussel, in multilaterale organisaties (OESO, GATT, IMF) en in bilaterale betrekkingen met andere landen.
- b. Beleidsontwikkeling t.a.v. de Europese integratie (o.a. toetredingsproblematiek) en de afstemming van nationaal (sector-)beleid en (bindende) EG-afspraken.
- c. Ontwikkelingssamenwerking (ook Oost-Europa).
- d. Handelspolitiek.

Directoraat-generaal voor Industrie & Diensten

Het DG I&D zorgt voor beleidsontwikkeling met een bedrijfsgerichte invalshoek. Dit DG moet gelden als aanspreekpunt voor het bedrijfsleven.

Taken

- a. Bevorderen van de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën in het Nederlandse bedrijfsleven.
- b. Betrekken van het Nederlandse bedrijfsleven bij de voortgang van de Europese integratie.
- c. Versterking van de Nederlandse concurrentiepositie onder meer door:
 - bevordering van samenwerking;
 - aantrekking van buitenlandse investeringen waarvan de activiteiten complementair zijn aan Nederlandse bedrijfs- en researchactiviteiten.
- d. 'Industriële diplomatie' daar waar buitenlandse interventies Nederlandse ondernemingen bedreigen (o.a. defensie-orders).

Directoraat-generaal voor Diensten, Midden -en Kleinbedrijf en Ordening (wordt: DG Economische Structuur)

Het DG ES zorgt voor beleidsontwikkeling met een thematische invalshoek.

Taken

- a. Uitgangspositie van Nederland binnen de interne markt: o.a. de zorg voor een voldoende meewegen van Nederlandse bedrijfsbelangen in niet EZ-eigen beleidsgebieden (fysieke infrastructuur; ruimtelijke ordening, milieu en scholingsvraagstukken).
- b. Technologiebeleid: stimulering van ontwikkeling, verspreiding en toepassing van technisch-wetenschappelijke kennis in bedrijven en maatschappelijke organisaties.
- c. Marktbeleid: o.a. integratiebeleid (voldoende rekening houden met het MKB), stimuleren van nieuw ondernemerschap, stimuleren kwaliteit van het ondernemerschap.
- d. Bevorderen bescherming van industriële eigendomsrechten.

Directoraat-generaal voor Energie

Dit DG richt zich op het -ook voor de langere termijn- verzekeren van de beschikbaarheid van energie en de beheerste ontwikkeling van de prijs van energie. In toenemende mate is de zorg voor het milieu in het geding. Taken:

- a. Energievoorziening: formuleren en coördineren van het energiebeleid en de integratie daarvan in het economisch en milieubeleid.
- b. Uitdragen van het Nederlandse standpunten (EG, IEA); participatie in Euratom, NEA, ECE, IAEA, Urenco en UCN (alle electriciteit).
- c. Stimuleren energietechnologie en efficiënte energieconsumptie.
- d. Exploitatie en winning van delfstoffen (olie, gas, zout e.d.); integrale wetgeving t.a.v. de mijnbouw (ook milieu, arbeid, gezondheid, veiligheid en planologie).

EZ-diensten

Exportbevorderings- en Voorlichtingsdienst (EVD)	169
Econ. Controledienst	225
Bureau voor de Industriële Eigendom/Octrooiraad	213
Centraal Plan Bureau (CPB)	138
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	2772
Centrale Dienst voor In- en Uitvoer	144
Rijksnijverheidsdienst / Netwerk Innovatiecentra	200*
Staatstoezicht op de Mijnen	47
Dienst Investeringsrekening en StiPT (gecombineerd)	129
Rijks Geologische Dienst	220

* incl. t.l.v. beleidsgeld

109

2. ONTWIKKELINGEN BIJ ECONOMISCHE ZAKEN

Er wordt een reorganisatie voorbereid. Uit het DG MKB&O (zonder Diensten; dit deel gaat naar het DG I&D) moet, na samenvoeging met de stafdirecties Coördinatie Milieuzaken en Algemeen Technologisch Beleid, een nieuw DG Economische Structuur ontstaan.

2.1 Taken en personeelsinzet

Het totaal aan posterioriteiten omvat 256 fte's (ca. 10%); een besparing van ca. fl. 15 miljoen. Mogelijke besparingen bij het CBS (meer dan de helft van het totaal aantal fte's van EZ) en de innovatiecentra zijn nog onbekend.

Beleidsposterioriteiten a.g.v. de kerntakenanalyse en de Tussenbalans (75 fte's)

- beëindiging van INSTIR en overheidsaanschaffingenbeleid
- beperken van taken (o.a. op energiebeleidsontwikkeling, acquisitienetwerk voor buitenlandse investeringen, MKB, consumentenbeleid) alsmede de doorwerking van deze taken op interne stafdiensten (Personeel, Organisatie, Informatie, Financiën en Accountantsdienst)

Posterioriteiten in uitvoeren taken (80 fte's)

- herziening van taken van de exportbevordering en voorlichting (EVD)
- beperking van activiteiten van geologisch onderzoek (RGD)
- nadere prioriteitsstelling op technologisch vlak (StiPT)

Posterioriteiten in beleid en uitvoering a.g.v. doorwerking internationale ontwikkelingen (81 fte's)

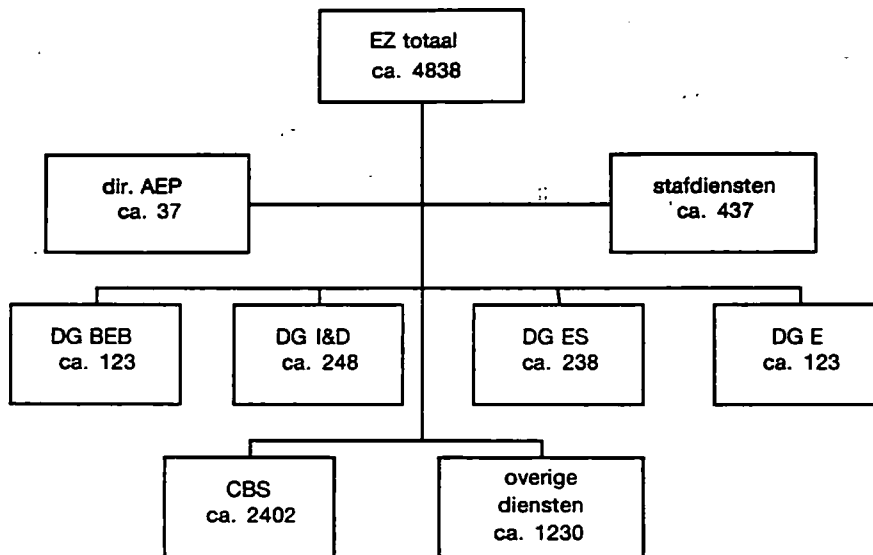
- afbouw/beëindiging CDIU en Octrooiraad
- beperkte mogelijkheden tot beëindiging op het kerndepartement

Herschikking van taken binnen/tussen departementsonderdelen en diensten (30 fte's)

- samenvoeging ECD en AID (LNV)
- samensmelting van StiPT en DIR
- opzetten meer efficiënte crisisbeheersing op het kerndepartement (o.a. DGE, DG I&R)

110

2.2 Organisatieschema EZ 1995



3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

SZW, Fin macro-economisch beleid en arbeidsmarktbeleid

BuiZa en OS internationale economische betrekkingen

VROM, V&W fysieke infrastructuur

VROM, LNV energie- en milieubeleid

O&W, LNV scholing en vorming

LNV openluchtrecreatie

Fin Financiering en deelnemingen

O&W technologiebeleid en wetenschappelijk onderwijs

O&W, WVC, SZW beroepsonderwijs

VROM bouwbeleid

WVC consumentenbeleid

Interbestuurlijke raakvlakken

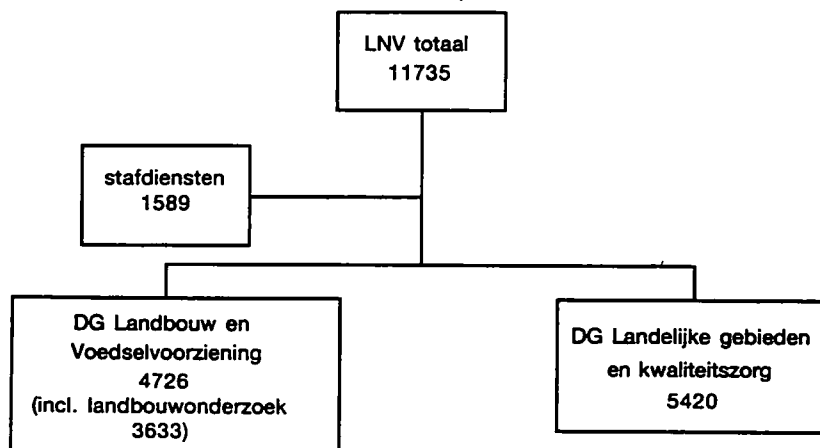
- Economische (infra)structuur: verschuiving van provincies naar gemeenten cq. stedelijke regio's als aanspreekpunt
- EZ-consulent is betrokken bij ruimtelijke inrichting in de provincies (PPC)
- Energie en milieubeleid betreft meestal provincies

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

1.1 Organisatieschema LNV 1992



111

1.2 Taken en personeelsinzet

Missie en kerntaken

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bestaat uit het departement in Den Haag en een groot aantal diensten te velde. Het is verantwoordelijk voor de integrale beleidsvoering voor de sectoren landbouw, natuur, visserij en openlucht recreatie. De hoofddoelstellingen van LNV kunnen worden samengevat als:

1. De zorg voor een duurzaam, vitaal en gevarieerd landelijk gebied, ten dienste van de samenleving als totaal, waarin de verschillende functies (landbouw, natuur, bos, openlucht recreatie, landschap en visserij) optimaal tot hun recht komen.
2. De bevordering van een duurzame en concurrerende landbouw en visserij
3. De zorg voor een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de Nederlandse (en waar relevant, internationale) natuurwaarden en landschappen.

Op basis van de eerder beschreven hoofddoelstellingen kunnen de volgende kerntaken van LNV worden onderscheiden. Met betrekking tot beleid:

- marktordening over primaire agrarische producten;
- structuurbeleid voor de primaire agrarische productiesectoren en voor de produktiekolom;
- gezondheid en veiligheid van voedingsmiddelen;
- kwaliteit van het productieproces, zowel t.b.v. de werkende in de sector als t.b.v. de natuurlijke omgeving waarin dit proces plaatsvindt (milieubeleid t.b.v. de sectoren);
- veterinaire en fyto-sanitaire aspecten van de productie;
- welzijns- en ethische aspecten van de productie;
- het bevorderen van een verantwoorde visserij en een evenwichtige exploitatie van de visbestanden;
- behoud, herstel en ontwikkeling van voor Nederland belangrijke natuur en

- landschapswaarden en bossen;
- instandhouding en herstel van een zo natuurlijk mogelijke verscheidenheid aan in het wild levende planten- en diersoorten;
- het leveren van een bijdrage aan het internationale natuur- en landschapsbeleid, waar dat raakvlakken heeft met de Nederlandse situatie;
- instandhouding en verdere ontwikkelingen van het kennissysteem (onderzoek, voorlichting en onderwijs) zowel voor de agrarische sectoren als voor de sectoren natuur en openlucht-recreatie;
- het blijvend beschikbaar hebben en beheren van goede openlucht-recreatievoorzieningen;
- een optimale inrichting van het landelijk gebied;
- OS-beleid, voorzover samenhangend met de agrarische produktie.

Naast bovengenoemde beleidstaken is een andere belangrijke kerntaak van het ministerie van LNV het zorgdragen voor een doelgerichte en doelmatige uitvoering van het door het ministerie ontwikkelde beleid. Waar mogelijk zal uitvoering door zelfstandige dan wel geprivatiseerde diensten plaatsvinden.

Het uitvoeren van inspectie en controle op agrarische productieprocessen, visserij, bos en natuur wordt door het ministerie verricht.

Directoraat-Generaal voor Landbouw en Voedselvoorziening

De taken van het DG voor Landbouw en Voedselvoorziening kunnen als volgt worden samengevat:

- De voortbrenging, verwerking en afzet in de agrarische bedrijfskolom;
- De marktordening;
- De internationale samenwerking op algemeen economisch en handelspolitiek terrein;
- Beleidsontwikkeling op het gebied van landbouwvoorlichting, landbouwonderwijs, landbouwkundig onderzoek en wetenschap en technologie;
- De beroepsvisserij;
- Ontwikkelingssamenwerking op het vlak van de landbouw en plattelandsontwikkeling;
- De uitvoering van regelingen;

Directoraat-Generaal voor Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg

De taken van het DG voor Landelijke Gebieden en Kwaliteitszorg kunnen als volgt worden samengevat:

- Beleidsontwikkeling m.b.t. bestemming, inrichting en beheer van de landelijke gebieden;
- Beleidsontwikkeling m.b.t. de verwerving en het beheer van gronden ten behoeve van de landbouw, alsmede van bossen en natuurterreinen, recreatieterreinen;
- Natuur-, landschapsbehoud en openlucht-recreatie en de coördinatie betreffende het milieu;
- De voeding en de kwaliteit van producten voortgebracht in de agrarische bedrijfskolom en de keuring en het toezicht op de kwaliteit van vee, vlees en andere dierlijke producten;
- Gewasbescherming en plantenziekten;
- Gezondheidszorg en welzijn voor dieren;

De directeurs Landbouw, Natuur en Openlucht-recreatie (LNO) in de provincies en hun staf vallen ook onder dit DG.

2. ONTWIKKELINGEN BIJ LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

2.1 Taken en personeelsinzet

Verzelfstandigingsprojecten

- Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV): 1666 fte
- Staatsbosbeheer (SBB): 1233 fte
- Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO): 3021 fte
- Praktijkonderzoek AT & VZ (nadere herpositionering): 613 fte
- Plantenziektkundige Dienst (PD): 309 fte
- Uitvoering van Regelingen (DUR): 435 fte
- Toelating diergeneesmiddelen, bestrijdingsmiddelen & meststoffen: 17,5 fte
- Stichting International Institute for Land Reclamation and Improvement (ILRI): 24 fte
- Internationaal Agrarisch Centrum (IAC): 66 fte
- Voorlichtingsbureau voor de Voeding (VoVo): 38,5 fte
- De Kemphaan, Voorlichtingscentrum milieuvriendelijk tuinieren: 5,6 fte

113

Voorgaande voorstellen zijn in het kader van de Grote Efficiency reeds aangemeld. Voorts is onlangs besloten tot instelling van een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst (Hierin worden de landinrichtingsdienst en een deel van het bureau beheer landbouwgronden verzelfstandigd).

Decentralisatie

- Landinrichting/Beheer Landbouwgronden: Kabinetsbesluit tot functionele decentralisatie in de vorm van een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst en een Groenfonds.
- Natuur-, bos- en landschapsbeleid: Kabinetsbesluit op basis van het rapport Rabbinge over de decentralisatiemogelijkheden van de drie genoemde beleidsvelden.
- Natuur- en milieueducatie: Kabinetsbesluit tot decentralisatie voor zover het de werkzaamheden van de INV-consulenten betreft.
- Openluchtrecreatie:
- kampeerbeleid: mogelijkheden voor decentralisatie worden onderzocht;
- uitvoering van het Randstadgroenstructuurbeleid (buiten landinrichtingsverband) gaat over naar de provincies N-Holland, Z-Holland en Utrecht;
- overheveling van de rijksbijdrage in het exploitatietekort van Recreatieschap M-Delfland en Natuur- en recreatieschap De Grevelingen vindt plaats naar deelnemende provincies;
- een deel van het budget voor infrastructurele projecten wordt ingebracht in het Groenfonds (13 mln) en het resterende deel (4 mln) wordt onder voorwaarden gedecentraliseerd.

Over de decentralisatie van het totale pakket Groene Ruimte is met het IPO nog geen overeenstemming bereikt.

Verzelfstandiging/privatisering:

In het kader van de GEO de uitvoering van de superheffing reeds overgedragen aan het Produkschap voor Zuivel en is de rijksbemoeyenis met de VAM beëindigd. In de taakanalyse geïdentificeerde mogelijkheden voor verzelfstandiging of privatisering zijn:

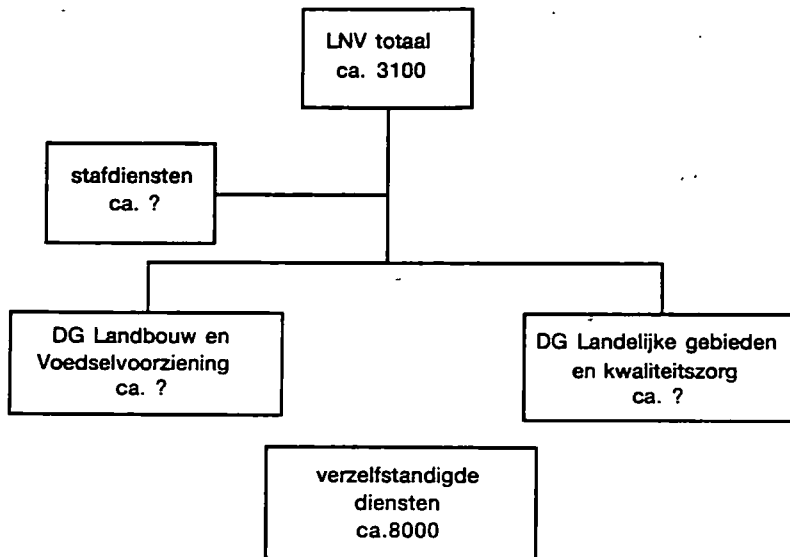
- Technisch secretariaat cie. wateronttrekking en cie grondwaterwet (LD): 8 fte

- Rijksbemoeyenis met de VAM;
- Rijksbemoeyenis visstandbeheer binnenwateren t.b.v. visserij (deels beëindigen)
- Beleid m.b.t. aardappelmoetheid en knolcyperus (GB) naar Landbouwschap: 40 fte

Taakbeëindiging

In het kader van de GEO is een uitgebreide takenanalyse uitgevoerd tot op het niveau van elke directie en dienst. Op grond hiervan is besloten tot een afstoting van een flink aantal taken, veelal kleinere of deeltaken, in totaliteit met een omvang van 360 fte's. Beëindiging zal voor 1-1-1994 zijn beslag moeten krijgen.

2.2 Organisatieschema LNV 1995



De basisfilosofie bij het realiseren van de nieuwe organisatie is het op hoofdlijnen aansturen naar verzelfstandiging van uitvoerende diensten door het kerndepartement, teneinde een slagvaardig kerndepartement tot stand te brengen.

Na de discussie over verzelfstandiging, decentralisatie en de uitvoering van de GE-operatie zal een kerndepartement ontstaan ter grootte van ongeveer 3100 fte's. De omvang van de interne of externe verzelfstandigde diensten zal ongeveer 8000 formatieplaatsen bedragen.

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

WVC levensmiddelenwetgeving en controle; volksgezondheid

VROM, WVC, SZW toelating diergeneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen

O&W landbouwonderwijs

EZ controlediensten; openluchtrecreatie en toerisme

VROM, V&W milieubeleid en ruimtelijke ordening

OS ontwikkelingssamenwerking landbouw

Interbestuurlijke raakvlakken

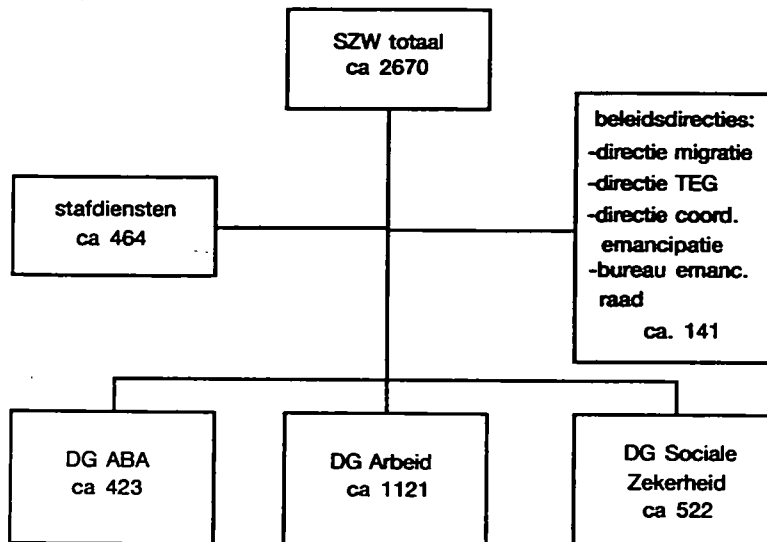
- provincies stellen landinrichtingsplannen op
- provincies nemen openluchtrecreatiebeleid over
- provincies hebben eigen en medebewindstaken op terrein van natuurbeleid

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

1.1 Organisatieschema SZW in 1992



115

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de jaren 1986 – 1991 een ingrijpende reorganisatie doorgemaakt. De tripartisering van de arbeidsvoorziening heeft tot verzelfstandiging van het directoraat-generaal voor de arbeidsvoorziening per 1 januari 1991 geleid. Deze operatie betekende een vermindering van het formatiebestand van het ministerie van bijna 7000 fte's tot ca. 2670 fte's in 1992.

1.2 Taken en Personeelsinzet

De hoofddoelstellingen van SZW liggen op het terrein van arbeid en inkomen. SZW bevordert de deelname aan betaalde, kwalitatief goede arbeid en tracht onvrijwillige uitval uit arbeid te voorkomen. Zo lang iemand onvrijwillig geheel of gedeeltelijk zonder arbeid is, waarborgt de overheid ten aanzien van het inkomen een basisvoorziening. Datzelfde geldt voor de periode nadat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt.

De kerntaken van SZW vloeien voort uit deze hoofddoelstellingen. Zij liggen op de deelterreinen: werkgelegenheid en arbeidsmarkt, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen, inkomen en sociale zekerheid. SZW heeft daarnaast de coördinatie van het emancipatiebeleid tot taak.

Vanuit hoofddoelstellingen en kerntaken zijn de taken voor de verschillende directoraten-generaal en directies afgeleid.

Het **directoraat-generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden** heeft de volgende taken:

- het ontwikkelen en coördineren van het algemeen financieel en sociaal-economisch beleid;
- het ontwikkelen van een inkomensbeleid, gericht op aanvaardbare inkomensverhoudingen en een evenwichtige koopkrachtontwikkeling;
- het behartigen van het arbeidsvoorwaardenbeleid mbt. de marktsector en de collectieve sector;
- het ontwikkelen van ontslagbeleid, alsmede het uitoefenen van het toezicht op de uitvoering door de regionale directeuren van de arbeidsvoorzieningsorganisatie van het ontslagbeleid;
- het ontwikkelen van een beleid, gericht op medezeggenschap en evenwichtige arbeidsverhoudingen en het uitoefenen van toezicht op dit terrein;
- het bijdragen aan de ontwikkeling van een beleid, gericht op duurzame werkgelegenheid en bestrijding van werkloosheid;
- het ontwikkelen van een beleid, alsmede het verrichten van adviserende, coördinerende en uitvoerende taken op het gebied van de internationale sociaal-economische samenwerking.

Het **directoraat-generaal voor de Arbeid** heeft de volgende taken:

- het ontwikkelen van een beleid gericht op realisering van de doelstellingen van veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid;
- het uitvoeren van het beleid en het uitoefenen van toezicht op de naleving in de arbeidsorganisaties van de wetgeving terzake;
- het ontwikkelen van een beleid terzake van de nucleaire veiligheid en het uitoefenen van toezicht op nucleaire installaties;
- het ontwikkelen van een beleid terzake van de gevaarlijke werktuigen en het uitoefenen van toezicht op en het beoordelen van zodanige werktuigen.

Het **directoraat-generaal Sociale Zekerheid** heeft de volgende taken:

- het ontwikkelen van beleid mbt. de sociale zekerheid in zijn inkomensgaranderende functie;
- het ontwikkelen van sociaal zekerheidsbeleid, gericht op maatschappelijke ontplooiing, het voorkomen van uitval uit en bevorderen van (re)integratie in het arbeidsproces;
- het ontwikkelen van beleid mbt. de uitvoering van de sociale zekerheid door of onder verantwoordelijkheid van sociale partners en lagere overheden;
- het uitoefenen van toezicht, het financieel beheren en het sturen ten aanzien van de door of onder verantwoordelijkheid van de lagere overheid (in medebewind) uitgevoerde sociale zekerheidsregelingen;
- het ontwikkelen van beleid mbt. de financiering en het financieringsinstrumentarium van de sociale zekerheid tegen de achtergrond van het totale financieel-economisch en sociaal-economisch beleid;
- het zorgdragen voor een adequate informatiesystematiek en informatievoorziening binnen de sociale zekerheid en het (doen) verrichten van beleidsonderbouwend en evaluerend onderzoek.

De **directie Coördinatie Emancipatiebeleid** heeft de volgende taken:

- het ontwikkelen van hoofdlijnen en prioriteiten van een samenhangend emancipatiebeleid;
- coördinatie en integratie van het emancipatiebeleid in het rijksoverheidsbeleid;
- (doen) ondersteunen van het emancipatieproces in de samenleving

De **directie Migratie** is verantwoordelijk voor het migratiebeleid en de toekenning van (r)emigratiesubsidies en -uitkeringen.

De **directie Tewerkstelling Erkende Gewetensbezwaarde Militaire Dienst** is verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen en uitvoeren van een tewerkstellingsbeleid op grond van de Wet Gewetensbezwaren Militaire Dienst;
- het financieel, sociaal en rechtspositioneel regelen van de tewerkstelling van (individuele) erkende gewetensbezwaarden voor, tijdens en na de vervangende (burger)dienst.

2 ONTWIKKELINGEN BIJ SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

117

2.1 Taken en personeelsinzet

Verskillende ontwikkelingen zijn van invloed op de taken en organisatie van SZW, beleidsmatige ontwikkelingen (als de geïntegreerde inzet ter bevordering van de arbeidsparticipatie), zowel als ontwikkelingen in de externe omgeving (als de veranderende rol van de overheid, de individualisering van de burger en de Europese integratie).

Een herorientatie op de positie van SZW in de jaren negentig is het enig mogelijk antwoord op de vragen die door deze ontwikkelingen worden gesteld. De herorientatie moet leiden tot een duidelijke markering van de taken en verantwoordelijkheden van SZW en tot het maken van heldere keuzes. Keuzes die leiden tot decentralisatie en taakverdeling en ook tot taakbeëindiging of overdracht van taken. Evenzeer zullen instrumenten anders ingezet worden: minder (gedetailleerde) regelgeving en meer voorlichting, netwerkgebruik en monitoring. Centraal begrip moet zijn: het basisoniveau. De zorg voor het waarborgen van een basisoniveau aan ordening in en bescherming van het maatschappelijk verkeer m.b.t. arbeid en inkomen, en voor een aantal voorzieningen in de inkomenssfeer, blijft behoren tot het SZW-domein.

De uitwerking van deze heroriëntatie wordt per deelterrein uitgevoerd.

DG Algemene Beleidsaangelegenheden

Beleidsinhoudelijke ontwikkelingen (als de intensivering van het arbeidsmarktbeleid, de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar sociale partners, e.d.) hebben de afgelopen jaren geleid tot ingrijpende reorganisaties. Het aantal beleidsdirecties is teruggebracht van vier naar drie en voorts is een aantal taken vanuit andere onderdelen van het departement overgeheveld naar DG ABA (zoals de directie internationale zaken, de afdeling ontslagtaken en het secretariaat van de Commissie Gelijke Behandeling). Tegelijkertijd is als gevolg van de decentralisatie een zekere afbouw van taken (m.n. van de Loontechnische dienst) gerealiseerd. De verminderde bemoeienis van de overheid met de arbeidsverhoudingen in het kader van de GEO is en zal in de komende jaren verder zichtbaar worden in een taakvermindering, c.q. taakbeëindiging op het terrein van vergunningen werktijdverkorting en het waarnemerschap bij sociale fondsen.

Een vermindering van de personeelssterkte van ruim 30 fte's is voorzien, waarvan 25 als gevolg van het expireren van de Wet Loonkostenreductie op minimumniveau.

DG Sociale Zekerheid

Voor de jaren negentig zal de versterking van de participatiebevorderende functie van de sociale zekerheid een algemeen thema blijven. Samenhang in de uitvoering met gemeenten, bedrijfsverenigingen, etc. , alsmede aansluiting bij andere velden van overheidsbeleid waar verantwoordelijkheid ligt voor volwaardige arbeidsparticipatie zijn noodzakelijk.

In de afgelopen periode is het overdragen van uitvoeringstaken aan lagere overheden en het afstoten van taken ten aanzien van specifieke categorieën verder verwezenlijkt. Een ontwikkeling die zal doorzetten. Met de concretisering van de voor de jaren negentig uitgezette lijnen is reeds een begin gemaakt via taakbeëindiging en -afstoting in het kader van de GEO alsmede via voornemens en activiteiten in het kader van de decentralisatie-impuls op het terrein van WWV, WSW en ABW.

De personeelssterkte neemt naar verwachting af met ca. 15 fte's.

DG Arbeid

De invoering van de Arboret en het Veiligheidsbesluit restgroepen betekende een sterke verbreding van het werkkterrein van DG Arbeid. In verband daarmee is de formatie van 1989 uitgebreid met ca. 100 plaatsen. De invulling van de GEO is geen aanleiding voor grote veranderingen in takenpakket en hoofdstructuur van de organisatie, wel worden activiteiten losgelaten die niet meer tot de kerntaken worden gerekend. Ook leveren taakvermindering en efficiencyverbetering besparingen op. De vermindering van de personeelssterkte bedraagt ca. 25 fte's.

Directie Coördinatie Emancipatie

Vooralsnog zijn geen wijzigingen voorzien waaraan personele consequenties zijn verbonden. Wel vindt een onderzoek plaats naar de toekomstige taken en positionering.

Directie Migratie

In 1992 is besloten de overheidsbemoeienis met emigratie naar de traditionele bestemmingslanden de komende jaren af te bouwen. Ook de taken ten aanzien van remigratie zullen in dit kader worden heroverwogen.

De personeelssterkte neemt naar verwachting af met 8 fte's.

Directie Tewerkstelling Erkende Gewetensbewaarden

In 1992 is een onderzoek gestart naar de haalbaarheid van een verzelfstandiging van de directie in de vorm van een agentschap.

Een vermindering van de personeelssterkte met 10 fte's is voorzien.

Staffuncties

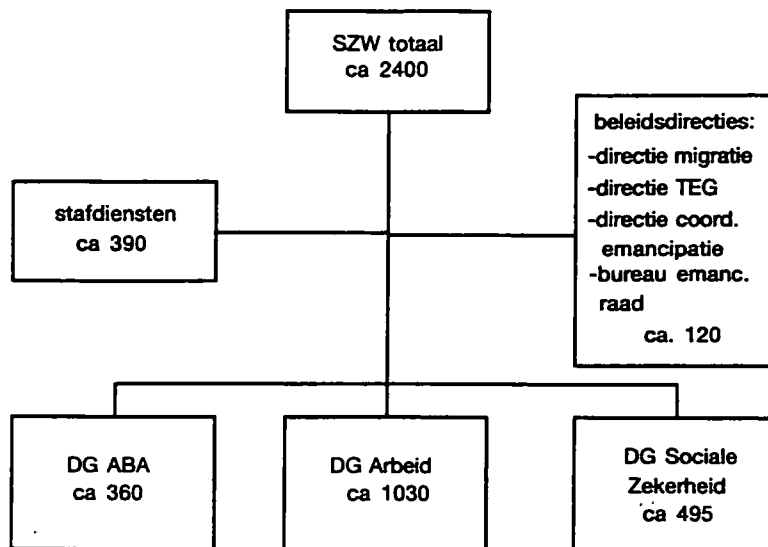
Als gevolg van de decentralisatie-operatie, de ontvlechting van DG Arbvo en de privatisering van het SZW-computercentrum is het personeelsbestand in de afgelopen 6 jaar met 40% verminderd. Nadere accenten in de bedrijfsvoering en de GEO zullen in de komende jaren leiden tot verdere afslanking op de terreinen: personele functie, financiële functie, de facilitaire functie en overheadfuncties in algemene zin.

De personeelssterkte wordt naar verwachting met 100 fte's verminderd.

Buiten- en uitvoerende diensten

Het voornemen bestaat om te komen tot een inrichting van één SZW-dienst t.b.v. handhaving van wet- en regelgeving, monitoring, e.d. (voorshands m.u.v. de rijksconsulentschappen sociale zekerheid). Voorts is een herijking in gang gezet van het bestaande takenpakket van alle buiten- en uitvoerende diensten. De beide operaties moeten leiden tot een reductie van ca. 65 formatieplaatsen.

2.2 Organisatieschema SZW 1995



119

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJKE RAAKVLAKKEN.

Interdepartementale raakvlakken

EZ, Fin Algemeen sociaal-economisch beleid

WVC, Fin, VROM Inkomensbeleid

EZ, O&W Werkgelegenheid en arbeidsmarkt

BiZa, Fin, Def, Jus, WVC, V&W, O&W, EZ Arbeidsverhoudingen

O&W (studiefinanciering), *WVC* (ziektekostenverzekeringen), *Ju* (fraude), *BiZa, Def,*

V&W (sectorspecifieke regelingen als pensioenfondsen): Sociale zekerheid

V&W, EZ, VROM, WVC, LNV arbeidsomstandigheden

VROM, WVC, LNV bestrijdingsmiddelen

Ju, BiZa, BuiZa migratiebeleid

Def tewerkstellen erkende gewetensbezwaarden

Ju fraudebestrijding

Alle departementen emancipatiebeleid

Interbestuurlijke raakvlakken

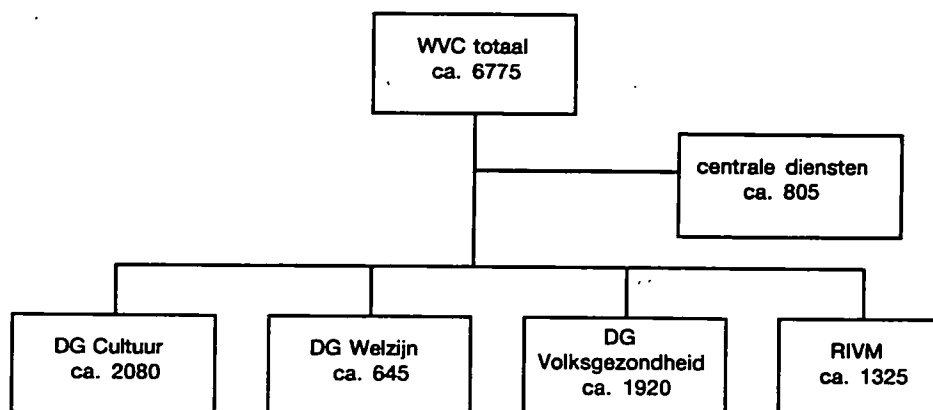
gemeenten: arbeidsvoorziening, ABW, JWG, Banenpool, WSW

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Taken en organisatie in de jaren '90

1. HUIDIGE TAKEN EN ORGANISATIE WELZIYN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

1.1. Organisatieschema WVC 1992



121

1.2. Taken en Personeelsinzet

De WVC-bedrijfstakingen staan voor ca. 12 miljard aan begrotingsuitgaven en ca. 53 miljard uitgaven in de zorgsector. Dat is ongeveer een vijfde van de collectieve sector. In werkgelegenheidstermen is de sector met bijna 600.000 werknemers een van de grootste "werkgevers". Enkele miljoenen burgers participeren op verschillende niveau's in organisaties en instellingen op de diverse beleidsterreinen. Al met al is de maatschappelijke relevantie van de WVC terreinen groot.

DG Culturele Zaken

Het DG concentreert haar beleid op:

- het behoud, de produktie en distributie van en deelname aan culturele waarden;
- de grondrechten m.b.t. de vrijheid van drukpers, meningsuiting en informatievoorziening.

Taken

Het ontwikkelen, doen uitvoeren, coördineren en evalueren van een inhoudelijk, financieel en juridisch samenhangend beleid, specifiek ten aanzien van:

- musea, monumenten, archieven en archeologie;
- podiumkunsten, beeldende kunst, bouwkunst, vormgeving en film;
- amateuristische kunstbeoefening en kunstzinnige vorming;
- omroep, pers, nieuwe media, letteren en bibliotheken;
- internationaal cultuurbeleid.

De personeelsinzet in 1992 bedraagt totaal ca. 2080 formatieplaatsen waarvan op het ministerie zelf 275. De resterende plaatsen zijn als volgt verdeeld:

- Instellingen en adviesorg. cultuurbeheer (o.a. rijksmusea) 1746
- Mediaraad 5
- Raad voor de Kunst 22
- Rijksacademie van Beeldende Kunsten 32

DG Welzijn

Dit DG richt zich op het formuleren van de hoofdlijnen van beleid ten behoeve van de integratie van burgers in de samenleving en sociale stabiliteit, met speciale aandacht voor categorieën die in de knel zitten of bijzondere aandacht vragen (zoals asielzoekers, nieuwkomers en oorlogsslachtoffers). Het particulier initiatief staat centraal bij de uitvoering. Als de overheid toch een rol moet spelen, wordt uitgegaan van het overheidsniveau dat het dichtst bij de burgers staat (gemeente, regio, provincie). Kerntaken op rijksniveau zijn het bevorderen van innovatie, de zorg voor de infrastructuur en het scheppen van voorwaarden voor kwaliteitsbevordering.

Het totaal aantal formatieplaatsen bij het DG Welzijn bedraagt in 1992 644

De meeste formatieplaatsen zitten bij het ministerie zelf, te weten 627.

De Raad voor het Jeugdbeleid telt 11 fte's, de Raad voor het Ouderenbeleid 6 fte's.

DG Volksgezondheid

Uit oogpunt van de kwaliteit en de kosten moet de overheid optimale preventie en zorg bevorderen. De stelselherziening – bepaald niet alleen een financiële operatie – richt zich op:

- het vergroten van de kwaliteit en de doelmatigheid in de gezondheidszorg;
- het vergroten van de solidariteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg;
- het herschikken van verantwoordelijkheden tussen aanbieders van de zorg, de verzekeraars en de overheid, gericht op medeverantwoordelijkheden van alle betrokkenen;
- het beheersen van de kosten.

Dit leidt tot een heroriëntatie op het takenpakket van het DG. De bemoeienis van de overheid met de kwaliteit van de geleverde zorg en de positie van de patient wordt geaccentueerd; de sturing op het verzekeringsstelsel wordt versterkt uit oogpunt van solidariteit en toegankelijkheid.

De totale personeelsinzet bestond uit 1920 formatieplaatsen waarvan 639 op het ministerie.

De resterende 1281 zijn als volgt verdeeld:

Staatstoezicht	1206
Gezondheidsraad	44
Rijksinst. voor Geneesmidd.ond.	31

RIVM

Kerntaken van het RIVM zijn:

- het inzicht verschaffen in de toestand van de gezondheid van burgers en het milieu in Nederland;
- het inzicht verschaffen in de processen die de gezondheidstoestand en de toestand van het milieu beïnvloeden;
- het inzicht verschaffen in de te verwachten ontwikkelingen op de korte en middellange termijn in de gezondheidstoestand en milieukwaliteit op basis van continue observatie en bestudering van causale mechanismen en
- het verschaffen van technologie t.b.v. de gezondheidszorg in zijn praktisch functioneren daar waar deze niet beschikbaar is en in het kader van de wettelijk aan het instituut opgedragen taken.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Taken van het SCP zijn:

- het verrichten van wetenschappelijke verkenningen om te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn in Nederland en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- verwerven van informatie betreffende de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van het sociaal en cultureel welzijn.

2. ONTWIKKELINGEN BIJ WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

Kerntaken

De negentiger jaren zetten in met nog meer aandacht voor de rol van de rijksoverheid. WVC gaat voort op de ingeslagen weg. De verantwoordelijkheden van de burgers en hun organisaties moeten meer zichtbaar worden. Daarvoor moet de rijksoverheid randvoorwaarden scheppen door kwaliteit, toegankelijkheid en veelvormigheid van voorzieningensstelsels te waarborgen. De financiële solidariteit moet een "bodemp" in de voorzieningen garanderen.

In het verlengde hiervan ligt de aandacht voor beleidsvernieuwing. Het op strategische plaatsen experimenteren en onderzoeken mogelijk maken zijn daarvoor geëigende instrumenten.

Uitwerking van de kerntaken leidt tot een verder toespitsen van het "Rijswijkse" apparaat op een bestuursdienst omgeven door belangrijke meer of minder, verzelfstandigde organisaties. Dat "Rijswijkse" apparaat zorgt door haar verantwoordelijkheid voor regelgeving en financieringsstelsels, voor de beschikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen. Voor die beleidsvoering zijn zowel in de totstandkoming als in de uitvoering de organisaties in de omgeving van het departement een onmisbare schakel.

De in beleidslevenscyclus te onderscheiden beleidsverkenning, beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en handhaving worden ook in organisatie-onderdelen onderscheiden. Het in die cyclus in beeld brengen van de zich nu ontwikkelende organisatie zet WVC in de negentiger jaren in perspectief. Voor het kerndepartement betekent dat de volgende ontwikkeling.

2.1. Taken en personeelsinzet

DG Culturele Zaken

De uitvoering en controle van het beleid zullen in de toekomst nog consequenter op afstand van de rijksoverheid geplaatst worden. Dit betekent verdere fondsvorming, m.n. op het gebied van het kunstbeleid en het cultuurbehoud, voortzetting van de verzelfstandiging van musea en mogelijk verzelfstandiging van de rijksdiensten voor (archeologische) monumentenzorg en archieven. In het kader van het streven naar een optimale behartiging van de Nederlandse culturele belangen in het buitenland wordt, in samenwerking met BuiZa, onderzocht of het mogelijk is een instituut voor de uitvoering van het buitenlandse culturele beleid op te zetten.

In studie is momenteel de mogelijkheid tot samenvoeging van de huidige adviesorganen tot één "Raad voor het Cultuurbeleid". Na verzelfstandiging van de musea en de overig uitvoerende instellingen zal het DG bestaan uit een kern van drie beleidsdirecties en twee stafafdelingen. Dit "DGCZ" Rijswijk zal naar schatting 200 arbeidsplaatsen omvatten.

DG Welzijn

Uitvoerende taken op het gebied van vluchtelingenopvang en ouderenbijdrage/pleegzorg-regeling worden verzelfstandigd. De opvang van asielzoekers wordt verzelfstandigd in de vorm van zelfstandige bestuursorganen.

Ca. 120 formatieplaatsen vanuit het DGW worden aan dit orgaan overgedragen. De regionale jeugdhulpverlening wordt gedecentraliseerd naar de provincies en de vier grote steden en in het kader van de DI is besloten tot decentralisatie op het gebied van de kinderopvang, maatschappelijke opvangvoorzieningen en steunfuncties minderheden. Op het gebied van de gehandicaptenzorg en de ouderenzorg treden mogelijk veranderingen op als gevolg van de stelselherziening in de zorgsector. Deze wijzigingen beperken het DG Welzijn in de komende jaren tot ca. 375 formatieplaatsen.

124 |

DG Volksgezondheid

De heroriëntatie in het gezondheidszorgbeleid heeft ook gevolgen voor de organisatie van het DG. Voor een deel bepaalt het tempo van de stelselherziening de veranderingsmogelijkheid. In het kader van de missie- en kerntakendiscussie worden uitvoerende taken op het gebied van civiele verdediging, gezondheidszorg vluchtelingen, opleidingen en registratie beroepen en epidemiologie beperkt, verzelfstandigd of afgestoten.

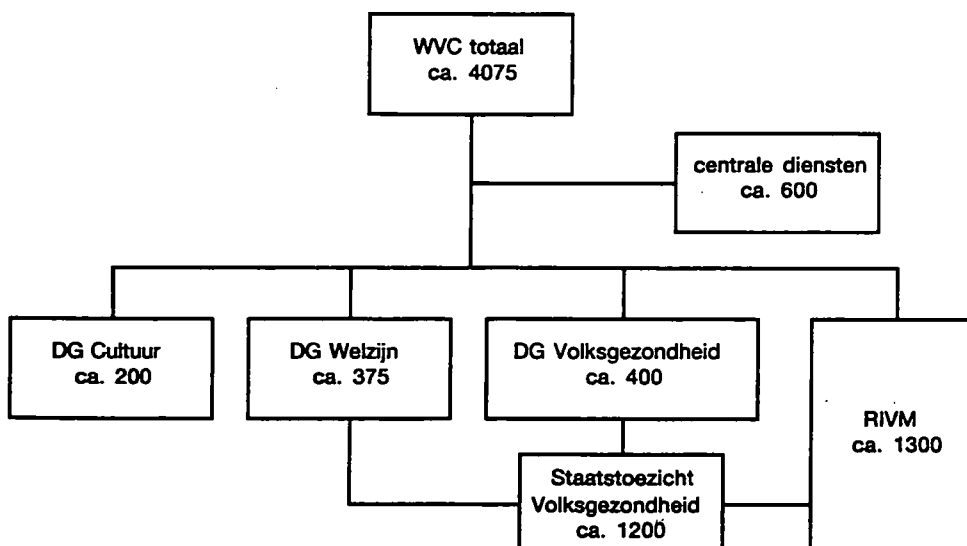
De adviesstructuur op het volksgezondheid-terrein gaat ingrijpend veranderen. Uitgegaan wordt van een reorganisatie van de bestaande adviesorganen die resulteert in een wetenschappelijk adviesorgaan, een adviesorgaan samengesteld uit de "veld"-partijen en een uitvoeringsorgaan voor het verzekeringsbeleid.

Het staatstoezicht op de Volksgezondheid wordt op afstand geplaatst. Het blijft wel onder politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid van WVC maar krijgt een zekere mate van zelfbeheer. De formatie van het kern-DG zal de komende jaren tot ca. 400 worden beperkt. Het staatstoezicht zal dan twee à drie inspecties kennen (tegenover de huidige vijf).

RIVM

In het kader van de Grote Efficiency Operatie heeft Berenschot advies uitgebracht over de wenselijkheid en mogelijkheid van verzelfstandiging. De conclusie was dat externe verzelfstandiging van (onderdelen van) het RIVM nadelen oplevert en moet worden afgewezen.

2.2. Organisatieschema WVC 1995



125

3. INTERDEPARTEMENTALE EN INTERBESTUURLIJK RAAKVLAKKEN

Interdepartementale raakvlakken

BiZa minderhedenbeleid, sociale vernieuwing, rampenbestrijding en collectieve preventie;

Justitie jeugdhulpverlening, asielzoekers en ethische vraagstukken;

O&W onderwijs (beroepsopleidingen) in de cultuur-, welzijns- en zorgsector, de Academische Ziekenhuizen, het onderwijsvoorrangsbeleid en het gespecialiseerd onderwijs;

VROM milieu (Volksgezondheid en RIVM), huisvesting, wonen/zorg, bestrijdingsmiddelen, het ruimtelijk en het architectuur- en monumentenbeleid;

EZ consumentenbeleid (o.a. verslaving), geneesmiddelen, media en toerisme;

V&W media en milieuvraagstukken.

SZW arbeidsvoorwaardenbeleid, de sociale zekerheid, arbeidsomstandigheden en toeleiding tot arbeidsmarkt;

LNV gezondheidsbescherming, voedingsbeleid, diergeneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen, recreatiebeleid en natuurbehoud;

BuiZa internationaal cultuurbeleid en Europese regelgeving.

Interbestuurlijke raakvlakken

De mede-overheden, gemeenten en provincies, spelen vanuit verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden een rol op de WVC-beleidssterreinen.

Deze uitgave is verzorgd door
Directie Communicatie, Documentatie en Bibliotheek
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Omslagontwerp
Puck Gescher, Leiderdorp

Lay-out binnenwerk
DMO/Centrale Reproductie en Vormgeving
Ministerie van Binnenlandse Zaken

Juni 1993
93211