

**Voorlopige
wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid**

Rapporten aan de Regering

6 De organisatie van het openbaar bestuur

Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen

Inhoud

Samenvatting, pag. 8

1 Inleiding, pag. 19

- 1.1 *Reden en doel van de nota, pag. 19*
- 1.2 *Afbakening van de problematiek, pag. 20*
- 1.3 *Opbouw van de nota, pag. 22*

2 Typering, ontwikkelingen en uitgangspunten, pag. 24

- 2.1 *Typering van het Nederlandse bestuursstelsel, pag. 24*
- 2.2 *Het proces van beleidsvorming, pag. 25*
- 2.3 *Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen, pag. 25*
- 2.4 *Algemene uitgangspunten, pag. 28*

3 Beleidsvorming binnen de centrale overheid, pag. 32

3.1 Organisatie van het beleidsvormingsproces, pag. 32

3.1.1 Inleiding, pag. 32

- 3.1.1.1 *Probleemstelling, pag. 32*
- 3.1.1.2 *Organisatie van het beleidsvormingsproces, pag. 33*
- 3.1.1.3 *Beleidsvorming ten aanzien van de organisatie van het beleidsvormingsproces, pag. 36*

3.1.2 Knelpunten, pag. 37

- 3.1.2.1 *Beleidsvoorbereidende organen, pag. 37*
- 3.1.2.2 *Relatie beleidsvoorbereiding – beleidsbepaling, pag. 45*
- 3.1.2.3 *Relatie beleidsvoorbereiding – beleidsevaluatie, pag. 47*

3.1.3 Voorstellen, pag. 47

3.2 Interdepartementale taakverdeling en coördinatie, pag. 49

3.2.1 Inleiding, pag. 49

- 3.2.1.1 Probleemstelling, pag. 49
- 3.2.1.2 Interdepartementale taakverdeling en coördinatie, pag. 49
- 3.2.1.3 Beleidsvorming ten aanzien van interdepartementale taakverdeling en coördinatie, pag. 54

3.2.2 Knelpunten, pag. 56

- 3.2.2.1 Interdepartementale taakverdeling, pag. 56
- 3.2.2.2 Ingebouwde coördinerende taken, pag. 59
- 3.2.2.3 Horizontaal overleg, pag. 60
- 3.2.2.4 Beleidsvorming ten aanzien van interdepartementale taakverdeling en coördinatie, pag. 62

3.2.3 Voorstellen, pag. 63

4 Verhoudingen tussen overheden, met name centrale overheid en lagere overheden, pag. 66

4.1 *Inleiding*, pag. 66

- 4.1.1 Probleemstelling, pag. 66
- 4.1.2 Verhoudingen tussen overheden, algemeen, pag. 67
- 4.1.3 Financiële verhoudingen tussen overheden, pag. 68
- 4.1.4 Verhoudingen binnen lagere overheden, pag. 72
- 4.1.5 Beleidsvorming ten aanzien van verhoudingen tussen overheden, pag. 73

4.2 *Knelpunten*, pag. 75

- 4.2.1 Algemeen, pag. 75
- 4.2.2 Verhoudingen tussen overheden, algemeen, pag. 76
- 4.2.3 Financiële verhoudingen tussen overheden, pag. 80
- 4.2.4 Verhoudingen binnen lagere overheden, pag. 82
- 4.2.5 Beleidsvorming ten aanzien van verhoudingen tussen overheden, pag. 84

4.3 *Bestuursmodellen*, pag. 85

- 4.3.1 Gewestvorming (model A), pag. 87
- 4.3.2 Provincies nieuwe stijl (model B), pag. 90
- 4.3.3 Maxi-gemeenten (model C), pag. 91
- 4.3.4 Vergelijking, pag. 92

4.4 *Voorstellen*, pag. 102

- 4.4.1 Keuze bestuursmodel, pag. 102
- 4.4.2 Nadere uitwerking, pag. 104
- 4.4.3 Aanvullende voorstellen, pag. 109

5 **Besluit**, pag. 112

Bijlagen

I **Woordenlijst**, pag. 113

II **Overzicht van:**

- vaste colleges van advies en bijstand, die op de wet zijn gebaseerd, alsmede commissies, comités en raden, die niet op een wet berusten, per 20 mei 1970 (brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken dd. 20 mei 1970, zitting 1969–1970, 10 300 nr. 9), pag. 117
- vaste colleges van advies en bijstand, die op de wet zijn gebaseerd, per 4 april 1957 (aansluitend Handelingen Tweede Kamer, zitting 1956–1957), pag. 117
- vaste colleges van advies en bijstand, die op de wet zijn gebaseerd, ingesteld resp. opgeheven sedert 20 mei 1970, pag. 117

III **Voorstellen van de commissie van Veen** (globale indicatie van wat in hoofdlijnen gerealiseerd is), pag. 137

IV **Globaal overzicht van de coördinatievoorzieningen op het terrein van de onderraden**, pag. 140

V Adviezen over de organisatie van de centrale overheid in enkele andere landen, pag. 157

VI Globaal overzicht van enkele recente ontwikkelingen op het terrein van de bestuurlijke organisatie in Zweden, Denemarken, de bondsrepubliek Duitsland, België, Frankrijk, Engeland en Canada, pag. 160

VII Overzicht van gedeconcentreerde diensten van het rijk, pag. 166

VIII Overzichten betreffende huidige gemeenten, provincies en pré-gewesten, pag. 173

IX Bestuursmodellen met vergelijking van hoofdelementen, mogelijke indicatieve gebiedsindelingen en spreiding naar inwonertallen; indicatieve indeling in hoofdwaterschappen, pag. 178

Voorlopige wetenschappelijke
raad voor het regeringsbeleid

's-Gravenhage, 10 januari 1975

*Aan de Minister-President,
Minister van Algemene Zaken*

Onderwerp:
'De organisatie van
het openbaar bestuur'

Hierbij doen wij u een nota toekomen inzake de organisatie van het openbaar bestuur.

De Raad brengt deze nota uit, omdat de huidige bestuurlijke organisatie van Nederland verschillende knelpunten vertoont, die een planning op lange termijn en een gecoördineerde beleidsvorming in de weg staan. Die knelpunten betreffen de organisatie en het functioneren van de centrale overheid en de lagere overheden, met name voor zover het gaat om de relaties tot de centrale overheid.

Met de nota wordt beoogd een aantal knelpunten aan te wijzen en voorstellen te doen, die ertoe kunnen leiden dat tekortkomingen worden opgeheven. Deze voorstellen dragen deels het karakter van aanbevelingen tot verder onderzoek, deels strekken zij rechtstreeks tot wijzigingen van het bestaande stelsel.

Gelet op het onderwerp van deze nota zij erop gewezen, dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan uiteraard uitsluitend berust bij de gewone leden van de Raad.

Wij mogen u verzoeken de nota ter behandeling op de agenda van de Ministerraad te plaatsen.

De Voorzitter, Dr. J. Kremers

De Secretaris, Drs. E. D. J. Kruijtbosch

Samenvatting

De Raad brengt deze nota uit omdat de huidige bestuurlijke organisatie van Nederland verschillende knelpunten vertoont die een planning op lange termijn en een gecoördineerde beleidsvorming in de weg staan. Die knelpunten betreffen de organisatie en het functioneren van de centrale overheid en de lagere overheden, met name voorzover het gaat om de relaties tot de centrale overheid.

Met de nota wordt beoogd een aantal knelpunten aan te wijzen en voorstellen te doen die ertoe kunnen leiden dat tekortkomingen worden opgeheven. Deze voorstellen dragen deels het karakter van aanbevelingen tot verder onderzoek, deels strekken zij rechtstreeks tot wijziging van het bestaande stelsel.

Hoofdstuk 2 geeft de achtergrond waartegen de Raad de organisatie en het functioneren van de huidige bestuurlijke organisatie beziet. Centrale begrippen, zoals beleidsvorming, coördinatie, centralisatie, decentralisatie en deconcentratie worden gedefinieerd in het kader van een beknopte beschrijving van het Nederlandse bestuursstelsel. Daarna volgt een schets van de ontwikkelingen die tot de huidige situatie hebben geleid.

Democratie- en doelmatigheidscriteria zijn de maatstaven waaraan de Raad de huidige bestuurlijke organisatie in het bijzonder toetst. Daarbij worden eerst de centralisatie en decentralisatie in het licht van deze uitgangspunten gezien. Daarna wordt ingegaan op de verschillen die bestaan tussen bestuurseenheden met een algemene taak zoals Rijk, provincie en gemeente, en aan de andere kant de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties die zich met beperkte belangenbehartiging bezighouden.

Het eerste gedeelte van hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de organisatie van het beleidsvormingsproces binnen de centrale overheid. Geconstateerd wordt een onstuimige groei van het aantal beleidsvoorbereidende organen en een gebrekkig inzicht in de samenhang van deze organen.

Ten behoeve van de beleidsvoorbereiding kan zowel een beroep gedaan worden op interne beleidsvoorbereidende organen zoals planbureaus, departementale beleidsafdelingen en (inter)departementale commissies, als op externe raden en commissies. Het is niet steeds duidelijk welke verhouding bestaat tussen externe organen en de organen die de minister binnen zijn departement ten dienste staan. Afweging van de voor- en nadelen van interne en externe beleidsvoorbereiding geschiedt incidenteel en algemene criteria voor deze keuze of voor een combinatie van beide ontbreken.

In een aantal gevallen vindt beleidsvoorbereiding en -bepaling onafhankelijk van elkaar plaats. Dit kan ertoe leiden dat bij voorbeeld bij de beleidsvoorbereiding onvoldoende rekening wordt gehouden met beleidsuitgangspunten, terwijl bij de beleidsbepaling in onvoldoende mate alternatieven betrokken worden. Een betere afstemming van deze twee elementen van het beleidsvormingsproces komt niet alleen de effectiviteit van het beleidsvormingsproces ten goede, maar bevordert ook de overzichtelijkheid. Een belangrijk element van het beleidsvormingsproces is de beleidsevaluatie. Ook hier laat de praktijk een knelpunt zien. Zelden vindt er een terugkoppeling plaats en als die er al is, gebeurt het niet systematisch.

De Raad bepleit een nadere studie van het in onderlinge samenhang functioneren van belangrijke beleidsvoorbereidende organen van de rijksoverheid. Deze studie moet in eerste instantie worden gericht op:

- het opstellen van een overzicht van deze beleidsvoorbereidende organen (planbureaus, planafdelingen en beleidsafdelingen van de departementen, adviesraden en niet-ambtelijke of gemengde commissies, de meest belangrijke interdepartementale commissies);
- het relateren van deze beleidsvoorbereidende organen aan de onderscheiden beleidsterreinen van de overheid;
- het ontwikkelen van criteria voor het inschakelen van interne of

externe beleidsvoorbereidende organen, of van een combinatie van beide typen.

Deze studie kan worden uitgevoerd door de Raad, met medewerking van deskundigen van binnen en buiten de rijksoverheid. In afwachting van de resultaten van deze studie zou terughoudendheid betracht moeten worden met het instellen van omvangrijke nieuwe beleidsvoorbereidende organen. Daar waar instelling nochtans noodzakelijk is dient de eis te worden gesteld dat duidelijk gemaakt wordt hoe een dergelijk orgaan zich verhoudt tot de reeds bestaande organen die werkzaam zijn op hetzelfde of verwante beleidsterrein.

De Raad benadrukt het belang van systematische evaluatie als element van het beleidsvormingsproces. Voorgesteld wordt de planbureaus, planafdelingen en beleidsafdelingen van de rijksoverheid meer nadrukkelijk met deze taak te belasten.

In het tweede gedeelte van hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verdeling van taken binnen de centrale overheid en op de daarbij nodige coördinatiestructuren en -procedures. Centraal staat de vraag in hoeverre de huidige interdepartementale taakverdeling en coördinatie voldoet aan de daaraan te stellen eisen en op welke wijze verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht. Tevens komt de vraag aan de orde in hoeverre de beleidsvorming ten aanzien van de huidige interdepartementale taakverdeling en coördinatie voldoet.

De huidige interdepartementale taakverdeling die sterk beïnvloed is door grillige ontwikkelingen staat in toenemende mate ter discussie. Over dit onderwerp heeft in 1971 de commissie-Van Veen¹ geadviseerd. De aanbevelingen die deze commissie heeft gedaan zijn slechts zeer ten dele gerealiseerd. Over belangrijke, toen

¹ Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, Rapport van de commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1971.

reeds gesignaleerde knelpunten, zijn nog steeds geen beslissingen genomen.

Een eerste moeilijkheid is dat criteria voor een verantwoorde en overtuigende taakverdeling ontbreken. De praktijk laat dan ook zien dat enerzijds de samenhang tussen de taken van organisatorische eenheden binnen één departement soms gering is en dat anderzijds zeer duidelijke samenhangen zijn aan te wijzen tussen de taken die zijn ondergebracht bij verschillende departementen. Een tweede knelpunt is dat ook voor de coördinatie van voorzieningen op politiek en ambtelijk niveau die door de deling van taken noodzakelijk zijn, geen goede criteria bestaan.

Als men de verschillende coördinatie-voorzieningen nader analyseert, blijken min of meer ernstige moeilijkheden te bestaan. Het is vaak niet duidelijk hoe de terreinen van de onderraden en de daarmee corresponderende ambtelijke organen ten opzichte van elkaar zijn afgebakend. Ondanks een aantal pogingen om in deze problematiek enige orde te scheppen, is de situatie nog steeds onbevredigend. Een richting gevende beleidsvisie ontbreekt vooralsnog.

Deze onvolkomenheid is mede hieraan te wijten dat in Nederland het bestuurskundig onderzoek op het gebied van de centrale overheid nog maar fragmentarisch is, zulks met uitzondering van het onderzoek op het gebied van financieel-economische vraagstukken.

De Raad beveelt aan een nadere advisering op te dragen aan een ad hoc-commissie, bij voorkeur voorgezeten door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en waarin verder zitting hebben enkele hoge ambtenaren van de ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Financiën, alsmede enkele externe deskundigen. Het nodige onderzoek kan worden verricht door de directie Overheidsorganisatie en -automatisering. De werkzaamheden van deze ad hoc-commissie zouden allereerst moeten leiden tot praktische adviezen voor het wegnemen van de belang-

rijkste knelpunten in de huidige vormen van interdepartementale taakverdeling en coördinatie, bij voorkeur voor of tijdens de eerstvolgende kabinetsformatie. De Raad beveelt aan deze nadere advisering bij voorrang te richten op een drietal vraagstukken. Ten aanzien van de interdepartementale taakverdeling zou deze advisering zich vooral moeten richten op respectievelijk milieu, onderwijs en vorming, algemene bijstandswet en opperbeheer van de politie, zulks met inachtneming van het beraad dat hierover gaande is. Verder zou deze ad hoc-commissie een nadere afbakening van de beleidsterreinen van de onderraden en de daarmee corresponderende ambtelijke organen moeten aangeven. Ten slotte dient zij voorstellen te doen voor verbetering van de coördinatie van het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de lagere overheid. De Raad is van mening dat voortgezet onderzoek nodig is om een beter inzicht te verkrijgen in de gewenste interdepartementale taakverdeling en coördinatie op langere termijn. De Raad is ten slotte de mening toegedaan, dat de ministerraad de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid zou moeten verlenen om verkennende onderzoeken te initiëren naar interdepartementale organisatievraagstukken.

In hoofdstuk 4 worden de relaties tussen lagere overheden en de centrale overheid besproken. De lagere overheden zijn vooral de provincies en de gemeenten. Globaal wordt aangegeven welke wijzigingen zijn ontstaan in de oorspronkelijke verhoudingen zoals die in de vorige eeuw zijn opgezet. Belangrijke wijzigingen betreffen onder meer: ontstaan van bestuursvormen voor de behartiging van specifieke taken tussen gemeenten onderling, zoals de gemeenschappelijke regelingen; toeneming van centralisatie en deconcentratie; centralisatie van de middelenverwerving der lagere overheden; nieuwe coördinatiemiddelen tussen overheden; ontstaan van de binnengemeentelijke decentralisatie. De huidige situatie is in verschillende opzichten onbevredigend. Een eerste reeks van knelpunten doet zich voor in de algemene relaties. Deze knelpunten lijken vooral veroorzaakt te zijn door het achterblijven van een bestuurlijke schaalvergroting op lokaal ni-

veau bij de opgetreden maatschappelijke en ruimtelijke schaalvergroting.

Als reactie daarop is tussen gemeenten een onoverzichtelijk geheel van publiek- en privaatrechtelijke vormen van samenwerking ontstaan. Hierdoor is een effectieve democratische controle en een onderlinge afweging van belangen bemoeilijkt.

Daarnaast zijn steeds meer bevoegdheden gecentraliseerd en is een groot aantal gedeconcentreerde rijksinstellingen ontstaan. Vandaar de roep om gewestvorming, die ook een halt zou kunnen toeroepen aan de voortschrijdende deconcentratie, die door haar sterk verschillende gebiedsindelingen de provinciale en gemeentelijke indeling doorkruist en zo tot de verdere ondoorzichtigheid bijdraagt.

Ook ten aanzien van de binnengemeentelijke bestuursproblematiek bestaan problemen. Zo merkt de Raad op, dat de resultaten met de binnengemeentelijke decentralisatie tot nu toe niet bevredigend zijn.

In de financiële verhoudingen treedt steeds meer centralisatie van middelenverwerving op, zowel voor de gewone als voor de kapitaaldienst. Daardoor neemt onder meer de noodzaak en mogelijkheid af om binnen gemeenten nut en offer van bepaalde uitgaven af te wegen. Deze afweging wordt nog verder bemoeilijkt door het toenemende subjectieve element in de middelen-overdracht van rijk naar gemeenten, in de vorm van doeleitkeringen, rijksbijdragen, koppelsubsidies en aanvullende bijdragen uit het gemeentefonds.

Ten slotte doen zich in de beleidsvorming ten aanzien van de verhoudingen tussen de overheden knelpunten voor. Zo ontbreekt voorsnog een samenhangend beleid van de centrale overheid ten opzichte van de lagere overheden. Binnen het beleid zelf ten aanzien van de lagere overheden zijn vooral de plannen tot gewestvorming van wezenlijk belang voor de bestuurlijke verhoudingen op langere termijn.

De Raad meent, dat thans een duidelijk principe-besluit inzake de gewestvorming genomen moet worden. Daarbij vraagt de Raad in het bijzonder aandacht voor drie mogelijkheden. De eerste mogelijkheid houdt in dat wordt overgegaan tot het scheppen van een nieuwe regionale bestuursvorm tussen gemeenten en (ver-grote) provincies. Dit type gewesten, veelal aangeduid als ver-lengd lokaal bestuur, heeft een eigen takenpakket, dat voor het merendeel aan gemeenten wordt ontnomen. In dit geval zouden ± 45 gewesten kunnen ontstaan. De tweede mogelijkheid is dat niet een nieuwe regionale bestuursvorm tussen gemeenten en provincies wordt ingevoegd, maar dat het taken- en bevoegdhe-denpakket van de provincies wordt uitgebreid, evenals hun aan-tal, bijv. tot ± 20 . De derde mogelijkheid houdt in, dat het bestaan-de stelsel wordt gehandhaafd, en dat daarbinnen wordt overge-gaan tot het vormen van zeer grote gemeenten (bijv. circa 100).

De verschillende mogelijkheden worden toegelicht en onderling vergeleken. Daarbij wordt in algemene zin onder meer ingegaan op de mate van schaal- en draagvlakvergroting, het terugdringen van centralisatie en deconcentratie, het bevorderen van eenvoud van bestuurlijke structuur en van integraal bestuur, de toezichts- en financiële verhoudingen, de verhouding bestuur – bestuurden, en het reorganisatieproces. De Raad is van mening dat langer uit-stel van de beslissing omtrent één van deze mogelijkheden niet verantwoord is en dat de eventuele voordelen van verdere studies ter zake niet opwegen tegen de nadelen van verder uitstel van de-zelze beslissing. Een afweging van de voor- en nadelen van de drie mogelijkheden heeft de Raad ertoe gebracht een voorkeur uit te spreken voor de tweede mogelijkheid.

Welke mogelijkheid ook wordt gekozen, een nadere uitwerking blijft noodzakelijk. Dit geldt zowel ten aanzien van de verdeling van taken en bevoegdheden als ten aanzien van de gebiedsindel-ing. Ten aanzien van verdeling van taken en bevoegdheden bena-drukt de Raad het belang van nader advies aangaande de relatie tussen gedeconcentreerd en gedecentraliseerd bestuur. Met be-

trekking tot de bepaling van de gebiedsindeling beveelt de Raad aan in de beschouwing te betrekken de aanbevelingen van de studiegcommissie Waterschappen¹ tot vorming van 21 hoofdwaterschappen. De Raad beveelt verder aan onderzoek te verrichten naar nieuwe middelen om beleid tussen hogere en lagere overheden vooraf op elkaar af te stemmen. De Raad is van mening dat tijdig een gefaseerd en uitgewerkt uitvoeringsplan voorbereid moet worden.

De Raad doet voorstellen inzake de opheffing van structurele knelpunten in de beleidsvorming van de rijksoverheid ten aanzien van de lagere overheden. In dat verband worden maatregelen bepleit om het beleid van de rijksoverheid beter te coördineren en de beleidsvoorbereiding bij het ministerie van Binnenlandse Zaken ter zake te versterken. Verder beveelt de Raad aan de adviserende functie van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie uit te breiden en de samenstelling daaraan aan te passen.

Ten slotte acht de Raad het gewenst dat de minister van Binnenlandse Zaken voorzieningen treft om de komende bestuurlijke vernieuwingen systematisch te evalueren.

¹ Het waterschap en zijn toekomst, Rapport van de Studiegcommissie Waterschappen, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1974.

Nota inzake

De organisatie van het openbaar bestuur

Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen

1 Inleiding

1.1 Reden en doel van de nota

18 | 19

In het ontwerp van wet tot instelling van een Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.), nr. 12 668, wordt aan de Raad onder meer de taak gegeven om ten aanzien van werkzaamheden op het gebied van toekomstonderzoek en planning op lange termijn, zowel binnen als buiten de overheid, voorstellen te doen inzake het opheffen van structurele tekortkomingen, het bevorderen van bepaalde onderzoeken en het verbeteren van communicatie en coördinatie. Deze taak die reeds thans het werkprogramma van de voorlopige W.R.R. richting geeft, verplicht om naast andere problemen ook aandacht te besteden aan de organisatie van het openbaar bestuur van Nederland. Op een aantal vitale punten bevredigt de bestuurlijke organisatie niet meer, en er valt dan ook niet te ontkomen aan een studie die erop gericht is knelpunten met betrekking tot het functioneren van de bestuurlijke organisatie bloot te leggen en voorstellen tot verbetering van de bestaande situatie naar voren te brengen.

De Raad brengt deze nota derhalve uit omdat hij van oordeel is dat, wil de planning op lange termijn en een gecoördineerde beleidsvorming een reële kans kunnen krijgen, in ieder geval een aantal tekortkomingen in de bestuurlijke organisatie moeten worden opgeheven. Het is deze reden die ertoe geleid heeft dit onderwerp in studie te nemen. Er is over het onderwerp al zo veel geschreven dat thans niet op veel oorspronkelijke gedachten en voorstellen gerekend mag worden. Met name in de rapporten van de commissie-De Wolff¹, de commissie-Van Veen, in deel I van het rapport van het Instituut voor Bestuurswetenschappen², alsmede in rapporten van universitaire instituten en wetenschappelijke bureaus van politieke partijen is veel waardevol materiaal sa-

¹ Rapport van de commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur, zitting 1970-1971, 10 914, 's-Gravenhage, 1970.

² Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, Literatuurrapport, deel I, Rijswijk, 1972.

mengebracht en zijn zinvolle suggesties gedaan. Daarnaast is bij de voorbereiding van deze nota dankbaar gebruik gemaakt van informatie aan de Raad verschaft door het ministerie van Algemene Zaken, de directies Overheidsorganisatie en -automatisering en Binnenlands Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Financiën en door het Instituut voor Bestuurswetenschappen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze nota berust uitsluitend bij de gewone leden van de Raad.

Men kan voor een aantal knelpunten in de bestuurlijke organisatie zelfs stellen dat er al genoeg over geschreven is en dat thans beslissingen moeten worden genomen. Verder uitstel heeft geen zin. Het heeft zelfs bedenkelijke kanten. Dat – om met name te noemen – nu al jarenlang over gewestvorming wordt gediscussieerd zonder dat duidelijk is wat ons te wachten staat, werkt verlamdend. Noodzakelijke initiatieven en verbeteringen blijven achterwege of komen niet verder dan het stadium van discussie omdat onbekend is hoe zij in de bestuurlijke organisatie moeten worden ingepast. De impasse die op dit en andere onderdelen bestaat, moet ten spoedigste worden doorbroken. De Raad hoopt met deze nota onder meer daartoe een bijdrage te kunnen leveren.

1.2 Afbakening van de problematiek

Aanvankelijk lag het in het voornemen twee projecten te onderscheiden en twee nota's uit te brengen. Het ene zou zich richten op de verhouding van de centrale overheid tot de lagere overheden waarbij dan als vanzelfsprekend de gewestvorming aandacht zou krijgen. In het andere zou worden ingegaan op de organisatie en het functioneren van de centrale overheid.

Tijdens de werkzaamheden werd steeds duidelijker dat deze splitsing enigszins kunstmatig is en dat juist door een gezamenlijke behandeling knelpunten en mogelijke oplossingen en voorstellen naar voren kunnen komen die anders, bij een gescheiden aanpak, verscholen zouden blijven.

Zo blijken de inhoud en omvang van de taken der diverse departementen afhankelijk te zijn van de mogelijkheden tot decentralisatie, die weer samenhangt met de indeling in provincies en gemeenten. Bij een andere territoriale indeling zou de behoefte van de centrale overheid om bepaalde beleidsterreinen bij zich te houden en in gedeconcentreerde diensten onder te brengen, wel eens kleiner kunnen worden. Voor de gezamenlijke behandeling pleit voorts dat zo de noodzaak van het op elkaar afstemmen van de beleidsvoorbereiding op de verschillende niveaus scherper naar voren komt.

Mitsdien zijn de beide projecten samengevoegd en is een poging gedaan in één nota de relaties tussen departementen onderling, tussen departementen en lagere overheden en tussen lagere overheden onderling te analyseren en van kritisch commentaar te voorzien.

De nota beperkt zich tot die knelpunten die naar het oordeel van de Raad de planning op lange termijn en een gecoördineerde beleidsvorming in de weg staan. Zij zijn deels van organisatorische, deels van inhoudelijke aard. Als nogal wat aandacht is besteed aan organisatorische belemmeringen en aan voorstellen om deze op te ruimen, gebeurt dit in de overtuiging dat de organisatie slechts een middel is om doeleinden te bereiken en dat zij alleen daarom de belangstelling verdient.

De nota gaat aan enkele onderdelen en aspecten van het openbaar bestuur met stilzwijgen voorbij. Hoewel de organisatie en het functioneren van ons parlement voor een studie als de onderhavige niet onbelangrijk is – met name de verhouding van het parlement tot adviesinstanties trekt momenteel sterk de aandacht –, is er van afgezien die problematiek in de beschouwingen te betrekken. Zij is trouwens al in behandeling bij het parlement zelf dat een commissie voor zijn taak en werkwijze heeft ingesteld. Het personeelsbeleid van de overheid komt in deze nota evenmin aan de orde. De Raad moge volstaan met de opmerking dat een deugdelijke organisatie alleen niet voldoende is, maar dat een ade-

quaat personeelsbeleid voor het goed functioneren van het overheidsapparaat van groot belang is. Ook gaat deze nota vrijwel niet in op de vragen betreffende de interne taakverdeling en het functioneren van bestuurlijke organisaties binnen de lagere overheden.

1.3 Opbouw van de nota

De nota bestaat uit vier hoofdstukken. Het eerste is de inleiding. Hoofdstuk 2 geeft eerst een typering van het Nederlandse bestuursstelsel. Daarbij wordt aangeduid wat met enkele belangrijke begrippen die in deze studie herhaaldelijk worden gebezigd, wordt bedoeld. Na de aanduiding van de elementen van het beleidsvormingsproces volgt een summier schets van enkele bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingslijnen, waarna wordt aangegeven wat onder de aan deze studie ten grondslag liggende algemene uitgangspunten, democratie en doelmatigheid, moet worden verstaan.

In hoofdstuk 3 gaat de Raad eerst in op de organisatie van het beleidsvormingsproces binnen de centrale overheid, waarbij de nadruk valt op de organisatie van de beleidsvoorbereiding in interne en externe adviesorganen. Het tweede gedeelte van hoofdstuk 3 is gericht op de verdeling van taken binnen de centrale overheid en op de daarbij nodige coördinatiestructuren.

In hoofdstuk 4 worden de relaties tussen lagere overheden onderling en tussen de lagere overheden en de centrale overheid besproken. Daarbij gaat de Raad in op de bestuurlijke schaalvergroting vanuit het lokale bestuur, bestuurlijke schaalverkleining van het centrale bestuur, de toezichts- en financiële verhoudingen, de verhoudingen binnen gemeenten, en het beleid en het beleidsvormingsproces van de centrale overheid ten aanzien van de lagere overheden.

Deze vraagstukken worden nader geanalyseerd. Tot slot worden onder meer aan de hand van drie mogelijke modellen voor de bestuurlijke verhoudingen op langere termijn voorstellen gedaan. De Raad heeft ter wille van de leesbaarheid deze nota bewust zo beknopt mogelijk gehouden. Daarom is er ook van afgezien de ge-

bezigde begrippen in de tekst zelf steeds uitvoerig te analyseren en te definiëren. De lezer die behoefte voelt aan nadere informatie, vindt in bijlage I een verklarende lijst van een aantal centrale begrippen.

2 Typering, ontwikkelingen en uitgangspunten

2.1 Typering van het Nederlandse bestuursstelsel

Welhaast iedere beschouwing over de Nederlandse bestuurlijke organisatie vangt aan met de vaststelling dat wij een gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben.

Hiermee is een zekere typering gegeven. Het karakter van eenheidsstaat komt hierin tot uiting dat enkele belangrijke taken en bevoegdheden zijn gecentraliseerd. Koning en Staten-Generaal oefenen gezamenlijk de wetgevende macht uit, de uitvoerende macht berust bij de Kroon en alom in het Rijk wordt recht gesproken in naam des Konings.

Aldus de artikelen 119, 56 en 163 van de Grondwet. Anderzijds worden volgens dezelfde Grondwet aan de Provinciale Staten en de gemeenteraden de regeling en het bestuur van de eigen huishouding overgelaten (artikel 143 en 153). Naast deze zogenaamde territoriale decentralisatie die aan provincies en gemeenten de nodige zelfstandigheid (autonomie) laat bij de behartiging van in beginsel *alle* belangen waarvoor de overheid is aangewezen, kennen wij de zogenaamde functionele decentralisatie. Wij vinden die bij waterschappen, produkt- en bedrijfsschappen en andere lichamen met verordenende bevoegdheid. Zij alle stemmen hierin overeen dat zij voor de behartiging van *bepaalde* belangen zorg dragen. Zij plegen ook wel te worden aangeduid als doelcorporaties. Zij zijn met functioneel bestuur belast.

Dat moet worden onderscheiden tussen wetgeving, rechtspraak en bestuur en dat daarbij rekening moet worden gehouden met decentralisatie, zegt natuurlijk niet alles over de staatkundige realiteit. Wil men zich daarvan een beeld vormen, dan is het in de eerste plaats nodig zich te realiseren dat binnen de organen en functies zich verdere verdelingen en onderscheidingen aftekenen. Om haar taken naar behoren te kunnen vervullen, moet de centrale overheid tot organisatorische splitsingen overgaan.

Zo zijn onder andere de departementen ontstaan. Omdat zij in toenemende mate zich verzelfstandigd hebben en anderzijds meer en meer de noodzaak van een gecoördineerd beleid klemmt, moet ervoor worden gezorgd dat de overheidstaken zo zinvol mo-

gelijk over die departementen worden gespreid en dat samenwerking en coördinatie goed verlopen.

Deze problematiek doet zich soortgelijk bij de lagere overheden voor. Ook daar treft men diensten aan met grote zelfstandigheid waardoor de coördinatie bijzondere aandacht vraagt. Het beeld wordt nog gecompliceerder doordat de centrale overheid gebruik maakt van gedeconcentreerde diensten. Deze regionaal gespreide onderdelen van de departementen vormen, omdat er een hiërarchische verhouding tot de centrale overheid aanwezig blijft, een onderdeel van een gecentraliseerd systeem, maar zij kunnen dicht bij varianten van decentralisatie komen.

2.2 Het proces van beleidsvorming

Het beleid van de centrale overheid en de verschillende lagere overheden is voortdurend in beweging en wordt in een continu proces gevormd. Men pleegt dit proces van beleidsvorming in de volgende elementen uiteen te leggen: beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsevaluatie. De Raad legt in deze nota de nadruk op de noodzaak deze elementen in nauwe onderlinge samenhang te bezien. Speciaal in het eerste gedeelte van hoofdstuk 3 wordt aangegeven hoe bij de centrale overheid deze samenhang vaak uit het oog wordt verloren en wat daarvan de nadelen zijn.

Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de functionele en de institutionele benadering van het beleidsvormingsproces. Heeft de beleidsvorming in functionele zin betrekking op de functies die vervuld moeten worden om tot de formulering van een regeringsbeleid te komen, de institutionele benadering richt zich op de organisatorische voorzieningen die getroffen moeten worden ten behoeve van die functies.

2.3 Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen

Onder 2.1 is al gezinspeeld op veranderingen die hebben ingespeeld op de bestuurlijke organisatie. De typering van Nederland

als een gedecentraliseerde eenheidsstaat moge zowel in 1848 als vandaag gelding hebben, er is in die tussentijd wel veel veranderd. In 1848 en nog vele decennia daarna konden Rijk, provincies en gemeenten in betrekkelijke zelfstandigheid en onafhankelijkheid functioneren. In die tijd kon de relatie tussen deze bestuurslagen worden weergegeven door de zogenaamde driekringenleer: ieder een eigen autonomie en onveranderlijke huishouding met een eigen belastinggebied.

Van die driekringenleer hoort men nu niet meer. In plaats daarvan wordt gesproken van complementariteit: de bestuurslagen dienen elkaar aan te vullen en te corrigeren bij de uitvoering van hun taken en bevoegdheden. Het is niet meer mogelijk de vroegere zelfstandigheid en onafhankelijkheid te handhaven. Daarvoor zijn er te veel problemen die over de grenzen van gemeenten en provincies heen zich aan ons voordoen. De verontreiniging van water en lucht zijn daarvan recente voorbeelden. Daarvoor is ook heden ten dage te sterk het gelijkheidsideaal, en het inzicht dat een gedecentraliseerde bestuursvorm kan leiden tot uiteenlopende voorzieningenniveaus voor de gemeenten en provincies. De verwezenlijking van een gelijk voorzieningenniveau kan beter centraal worden nagestreefd.

Deze en andere ontwikkelingen die voor zover nodig hierna nog ter sprake komen, wijzen in de richting van centralisatie. En inderdaad valt voor een aantal belangrijke beleidsterreinen een toememende centralisatie waar te nemen. Een centralisatie die overigens nogal eens gepaard gaat met deconcentratie.

Aan de andere kant geeft de decentralisatiegedachte geen krimp. Juist de laatste jaren wordt sterk de nadruk gelegd op het beginsel dat overheidsstaken, waar dat pas geeft, zoveel mogelijk binnen het kleinst denkbare kader moeten worden verricht en zo dicht mogelijk bij de burger gebracht.

Dit beginsel dat mede door democratiseringstendenzen op andere terreinen dan het openbaar bestuur gevoed wordt, vindt in de vertegenwoordigende lichamen op alle niveaus, in de politieke partijen en ook daarbuiten, een groeiend aantal aanhangers. De

lokale democratie is als gedachte springlevend. Tegenover de schaalvergroting die naar centralisatie wijst staat de schaalverkleining die om een gedecentraliseerd bestuur vraagt. Er is nog een andere ontwikkeling die te dezer plaatse moet worden gesignaleerd. Dwars door de centralisatie en territoriale decentralisatie heen zien wij het functioneel bestuur in omvang en betekenis toenemen. Bepaalde belangen worden uit de algemene en in beginsel onbeperkte belangenbehartiging zoals we die in de zgn. algemene democratieën vinden, losgemaakt en in eigen bestuurlijke organisaties ondergebracht. Dit functionele bestuur blijft niet beperkt tot de waterschappen en produkt- en bedrijven. De gemeenten compliceren de bestuursorganisaties door daaraan gemeenschappelijke regelingen toe te voegen die op specifieke doeleinden zijn gericht. Vaak wordt in plaats van de gemeenschappelijke regeling die van publiekrechtelijke aard is, de voorkeur gegeven aan privaatrechtelijke organisatievormen. De gemeenten, maar ook Rijk en provincies, richten stichtingen en verenigingen op en brengen daarin de behartiging van bepaalde overheidstaken onder.

De bovengenoemde bestuurlijke ontwikkelingen zijn mede beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de wetenschappelijke en technologische vooruitgang, de toenemende communicatie, de industrialisatie, de urbanisatie en de suburbanisatie, de massamotorisering, de toeneming van de behoefte aan onderwijs en sociale voorzieningen alsmede veranderingen in de relatie met andere landen. Deze en andere ontwikkelingen hebben tevens wijziging gebracht in de opvattingen over wat aan het particuliere initiatief kan worden overgelaten en wat aan de overheid moet worden toevertrouwd. Op vele terreinen heeft de overheid er taken bij gekregen. Aan de andere kant blijkt de overheid ook wel bereid te zijn taken af te stoten aan het particulier initiatief of die daar te laten, zij het dan dat doorgaans banden van financiële of andere aard blijven bestaan.

Ten slotte dienen in deze summiere en onvolledige schets van bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen nog twee verschijnselen te worden gesignaleerd. Het eerste is de toenemende belangstelling van de burger voor de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur. De tijd is voorbij dat het bestuur werd overgelaten aan een betrekkelijk kleine kring van gezagsdragers. Reeds is aangestipt dat de lokale democratie bij velen leeft. Maar ook voor het landelijk bestuur bestaat grote belangstelling. Een belangstelling die niet alleen wordt kenbaar gemaakt langs de wegen die in een representatieve democratie als de onze voorzien zijn maar die zich ook daarbuiten uit. Juist de laatste jaren hebben zich nieuwe vormen van inspraak ontwikkeld. Naast de belangstelling die zich in participatie uit, is een groeiende belangstelling van de wetenschap te bemerken. De verwetenschappelijking van het beleid die overal waarneembaar is, strekt zich ook uit tot de bestuurlijke organisatie. De theorievorming komt op gang en er worden pogingen ondernomen om door onderzoek kennis en inzicht te vergroten en de beleidsvorming te verhelderen.

2.4 Algemene uitgangspunten

Om over deze ontwikkelingen een verantwoord oordeel te kunnen geven en de vele voorstellen tot verbetering van de bestaande situatie te kunnen toetsen, moet men over criteria beschikken. Gaat men de literatuur na dan blijkt er nogal wat verschil van mening te bestaan over de vraag welke criteria men moet aanleggen en hoe zij zich onderling verhouden. De bestuurswetenschappen hebben zeker nog geen eenheid van begrippen en terminologie bereikt. Toch lijkt het aanvaardbaar en verstandig aansluiting te zoeken bij wat momenteel in zwang is en als uitgangspunten de democratie en de doelmatigheid te kiezen (zie ook de nadere detaillering in bijlage I).

Het openbaar bestuur moet democratisch zijn. Dat betekent dat in beginsel alle burgers op enigerlei wijze de besluitvorming moeten kunnen beïnvloeden. De gebruikelijke vorm hiervoor is de repre-

sentatie door vertegenwoordigende lichamen die zijn samengesteld uit gekozenen. Daarnaast komen ook uitingen voor van een verlangen naar directe beïnvloeding van de besluitvorming. Onduidelijk is nog hoe aan dit verlangen bestuurlijke vorm kan worden gegeven. Ook de inhoud kan verschillen. Zij kan bestaan in volledige medezeggenschap, mogelijk is ook dat alleen controle op de bestuursorganen wordt uitgeoefend. In elk geval is voor een democratie essentieel dat er openheid en openbaarheid is. Zowel de inrichting als de werking van het bestuur moeten voor een ieder toegankelijk kunnen zijn; zo mogelijk moet bevorderd worden dat daarvan ook werkelijk kan worden geprofiteerd. Ondoorzichtigheid moet als het maar even kan worden vermeden. Het openbaar bestuur moet ook doelmatig zijn. Het moet doelmatig in de zin van doelgericht (effectief) zijn, en het moet doelmatig in de zin van efficiënt zijn. De overheid moet in staat zijn de gestelde doeleinden te verwezenlijken (de effectiviteit). Daarvoor is het nodig dat de besluitvorming, de coördinatie alsmede de personele en materiële uitrusting aan de daarvoor te stellen eisen beantwoorden. Zoveel mogelijk zal daarbij de bedrijfseconomische doelmatigheid (de efficiëntie), die hierin bestaat dat kosten van inrichting en werking van het openbaar bestuur in een redelijke verhouding moeten staan tot de omvang en de hoedanigheid van de dienstverlening, moeten worden betracht. Over de mate van democratisering en doelmatigheid kan verschil van mening zijn. Wat de één een behoorlijk democratisch stelsel vindt, zal de ander als zodanig afwijzen. Voor de doelmatigheid geldt mutatis mutandis hetzelfde. De beide criteria geven dan ook geen pasklaar antwoord. En het is ook niet doenlijk tussen beide een scherpe scheiding te maken. Hoewel zij nog wel eens als antipoden tegenover elkaar worden gesteld en een zekere spanning tussen beide niet ontkend kan worden, kan men ze ook tot elkaar brengen. Zeker als bij de doelmatigheid de louter bedrijfseconomische aspecten buiten beschouwing worden gelaten en alleen op de effectiviteit wordt gelet, kan men tot de conclusie komen dat een bepaald bestuur mede daarom doelmatig is omdat met democratische verlangens is rekening gehouden. Omgekeerd kan

Openbaar bestuur

men stellen dat een bestuurlijke organisatie dan pas democratisch kan worden genoemd, indien de participatie doelmatig (effectief) is opgebouwd en verloopt. Ondoelmatige participatie heeft in die zienswijze alleen maar bezwaren, veroorzaakt irritaties en frustraties, en is in elk geval niet een voorbeeld van goede democratie.

Toetst men het begrippenpaar centralisatie/decentralisatie aan de beide criteria dan blijkt een voorkeur in algemene zin niet te geven te zijn. Een centralistisch bestuur kan democratischer en doelmatiger zijn dan een gedecentraliseerd. Er zijn beleidsterreinen zoals justitie en landbouw waar de democratische controle van de Staten-Generaal effectiever kan zijn dan die van provinciale staten en gemeenteraden en waar ook de deskundigheid en slagvaardigheid van het centrale overheidsapparaat groter zijn dan die van de lokale besturen. Maar er zijn ook gebieden van overheidszorg, zoals grote gedeelten van het welzijnsbeleid, waar het gedecentraliseerde bestuur èn democratischer èn doelmatiger is. En dan zijn er nog de situaties waar de beide criteria niet tot hetzelfde resultaat leiden.

Het functioneel bestuur komt er bij een confrontatie met de beide criteria minder goed af. Met alle voorbehoud dat men bij generalisaties steeds moet maken, mag gesteld worden dat en de eisen inzake democratisering en de doelmatigheid wijzen in de richting van algemeen, geïntegreerd bestuur. Functioneel bestuur zoals dat in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke doelgemeenschappen wordt uitgeoefend, kan meestentijds weinig democratisch zijn, hoe goed de bedoelingen ook mogen zijn. Juist omdat de taken beperkt zijn, schiet de belangstelling en behoefte tot participatie van de betrokkenen nogal eens tekort. Een algemene belangenbehartiging die dwingt om bijzondere belangen tegen elkaar af te wegen, stimuleert veel meer tot participatie. In zoverre is het dan ook niet verwonderlijk dat het moeite kost de vele doelgemeenschappen die wij kennen democratisch toe te rusten. Bovendien is het bij doelgemeenschappen vaak moeilijk uit te maken wie wel en wie niet aan de beleidsvorming deel mogen hebben en in welke mate. Ook uit een oogpunt van doelmatigheid dient men

sceptisch te staan tegenover functioneel bestuur, dat immers integraal beleid bemoeilijkt. Het kan vaak niet anders, maar men zal zich steeds moeten realiseren dat algemeen bestuur de voorkeur verdient, dat mitsdien functioneel bestuur uitzondering moet zijn en dat waar het onontkoombaar is behoorlijke coördinatievoorzieningen moeten worden getroffen.

3 Beleidsvorming binnen de centrale overheid

3.1 Organisatie van het beleidsvormingsproces

3.1.1 Inleiding

3.1.1.1 Probleemstelling In dit deel van hoofdstuk 3 wil de Raad nader ingaan op de organisatie van het beleidsvormingsproces bij de centrale overheid waarbij, overeenkomstig het onder 2.2 gestelde, wordt onderscheiden tussen beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsevaluatie. De meeste nadruk krijgt de organisatie van de beleidsvoorbereiding. Het belangrijkste probleem dat daarbij aan de orde gesteld wordt, is of er in voldoende mate sprake is van een bewuste onderlinge afstemming van beleidsvoorbereidende organen. Tevens wordt aandacht geschonken aan de problemen met betrekking tot de relatie tussen beleidsvoorbereiding enerzijds en beleidsbepaling en -evaluatie anderzijds.

Beleidsvoorbereiding omvat een aantal specifieke werkzaamheden zoals het maken van prognoses, het formuleren van alternatieve toekomstbeelden, het beschrijven van alternatieve strategieën om toekomstige gewenste situaties te realiseren en het formuleren van beleidsprogramma's voor de middellange en korte termijn. Beleidsvoorbereiding is anders gezegd het ordenen en bewerken van kwantitatieve en kwalitatieve informatie, alsmede het op basis daarvan formuleren van adviezen ten behoeve van de beleidsbepaling.

De institutionele voorzieningen voor de beleidsvoorbereiding zijn velerlei. Zij kunnen worden ondergebracht in een drietal categorieën:

- a adviesraden (bijv. Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) en buitendeperimentale of gemengde commissies (bijv. Commissie Open School);
- b planbureaus; te weten de Rijks Planologische Dienst, het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau;
- c planafdelingen en beleidsafdelingen van afzonderlijke departementen.

tementen, (inter)departementale commissies (bijv. Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse).

Voorzieningen die behoren tot categorie *a* worden doorgaans als extern bestempeld, en voorzieningen die behoren tot de categorieën *b* en *c* als intern. Het verschil tussen categorie *b* en *c* is, dat categorie *b* minder beleidsgebonden en onafhankelijker is. De discussie met betrekking tot de interne beleidsvoorbereiding wordt in deze studie gericht op de zojuist genoemde institutionele voorzieningen. Dit laat uiteraard onverlet de rol van individuele beleidsambtenaren.

3.1.1.2 Organisatie van het beleidsvormingsproces Gedurende de laatste jaren kan men een ontstuwige groei van het aantal beleidsvoorbereidende organen waarnemen. Alleen al vanaf 1 januari 1974 tot 1 juli 1974 werd in de Nederlandse Staatscourant de instelling van plus minus 25 raden en buitendepartementale commissies bekendgemaakt. Het is aannemelijk dat het aantal departementale en interdepartementale commissies, ingesteld gedurende deze zelfde periode, vele malen groter is. Incidenteel wordt er melding gemaakt van de opheffing van een commissie, maar dat betreft dan meestal een commissie, zoals bij voorbeeld de Waddenzeecommissie (commissie Mazure) of de commissie Oosterschelde (commissie Klaassesz), ingesteld voor een zeer specifiek en in de tijd afgebakend doel.

Ten behoeve van de beleidsvoorbereiding, kan zowel een beroep gedaan worden op interne als externe organen. Interne beleidsvoorbereidende organen ressorteren onder de verantwoordelijkheid van één of meer ministers. Externe beleidsvoorbereidende organen zijn veelal in sterke mate afhankelijk van bewindslieden. In veel gevallen wendden bewindslieden zich tot adviesraden, zowel inspraak- als deskundigenraden ¹, en buiten-

¹ Onder adviesraden worden hier verstaan alle vaste colleges van advies en bijstand die, overeenkomstig de grondwet (artikel 87), bij wet zijn ingesteld, of in afwachting van een wettelijke regeling, voorlopig zijn ingesteld. Twee soorten ad-

departementale commissies ter voorbereiding van de interne beleidsvoorbereiding. Een voorbeeld hiervan is het recente open advies dat de minister van Economische Zaken aan de S.E.R. heeft gevraagd inzake het grondstoffenbeleid. Het accent van de beleidsvoorbereiding wordt hierdoor verschoven naar een extern orgaan. Het tegenovergestelde doet zich echter ook voor, namelijk dat externe organen door bewindslieden in slechts geringe mate betrokken worden bij de voorbereiding van het beleid. Als voorbeeld kan dienen de Vaste Commissie Veiligheid Wegverkeer (C.V.W.) die de Raad van de Waterstaat bijstaat en waarin de strijd tegen de verkeersonveiligheid wordt gecoördineerd. Vooral gedurende de laatste jaren werden steeds meer zaken buiten de C.V.W. om geregeld in ambtelijke werkgroepen, zonder dat duidelijk werd gemaakt waarom zulks geschiedde.

Beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling ontwikkelen zich nogal eens onafhankelijk van elkaar, vooral dat deel van de beleidsvoorbereiding dat aan een extern orgaan is toevertrouwd. Dit gebeurt vooral wanneer bewindslieden nalaten in een vroeg stadium met het adviescollege in contact te treden ten einde de beleidsvoorbereiding beter af te stemmen op politieke uitgangspunten. Als voorbeeld kan gewezen worden op het werk van de Studiecommissie Achtste Medische Faculteit¹ (commissie-Van Walsum) die werd ingesteld in 1966 en eind 1968 haar rapport uitbracht. De kandidaat-vestigingsplaatsen werden door de commissie onderzocht met als beslissingscriteria een drietal factoren, namelijk factoren van medische aard, factoren op het gebied van de samenhang der wetenschappen en factoren van socio-economische en

viesraden kunnen ruwweg onderscheiden worden, namelijk de deskundigenraden en de inspraakraden. Een deskundigenraad is samengesteld uit deskundigen van vooral buiten de overheid, voorbeelden zijn de R.A.W.B. en de Gezondheidsraad. Een inspraakraad is samengesteld uit vertegenwoordigers van belanghebbende groeperingen. Als voorbeeld kan gewezen worden op de S.E.R., Omroepraad en R.A.R.O. In veel gevallen hebben adviesraden een gemengd karakter.

¹ Rapport van de Studiecommissie Achtste Medische Faculteit, 's-Gravenhage, 1968

socio-culturele aard. In de nota Medisch Wetenschappelijk Onderwijs van september 1969¹ waarin de minister van Onderwijs en Wetenschappen zijn beslissing inzake de vestigingsplaats van de achtste medische faculteit presenteerde, wordt een vierde factor, namelijk de verdelende rechtvaardigheid, als doorslaggevend beslissingscriterium gehanteerd. Er zijn geen aanwijzingen dat de commissie-Van Walsum en de minister van Onderwijs en Wetenschappen te zamen gedurende het proces van beleidsvoorbereiding getracht hebben overeenstemming te bereiken over de criteria, die bij de beleidsvoorbereiding aan de orde moesten komen.

De beleidsevaluatie is een zwakke schakel in het beleidsvormingsproces. Zelden vindt een terugkoppeling plaats naar de beleidsvoorbereiding of de beleidsbepaling. En als dit al gebeurt, is het niet systematisch. Toch begint de laatste jaren het besef te groeien dat de evaluatie van het beleid een wezenlijk onderdeel is van de beleidsvorming. Zo is aan het onlangs ingestelde Sociaal en Cultureel Planbureau de evaluatie van het sociaal en cultureel welzijnsbeleid nadrukkelijk opgedragen. Enkele beleidsnota's, voorontwerpen van wet en wetsontwerpen waarin een stuk beleidsvoorbereiding wordt afgerond, verwijzen expliciet naar de noodzaak het gevoerde beleid op een bepaald moment te evalueren.

Voorbeelden zijn de Structuurnota Gezondheidszorg², de oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening³ en in meer algemene zin de Experimentenwet Onderwijs⁴.

Tot slot moet gewezen worden op de relatie tussen de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering, waarbij primair wordt ge-

¹ Nota Medisch Wetenschappelijk Onderwijs, Zitting 1969-1970, 10 309, 's-Gravenhage, 1969

² Zitting 1973-1974, 13 012 's-Gravenhage, 1974

³ Zitting 1973-1974, 12 757 's-Gravenhage, 1973

⁴ Staatsblad 370, 's-Gravenhage, 1970

dacht aan beleidsuitvoerende diensten en gedeconcentreerde diensten. In de praktijk bestaat een grote diversiteit van relaties tussen voorbereiding en uitvoering, waarbij met name de distantie van deze twee elementen ten opzichte van elkaar verschilt. Een nadeel verbonden aan een te nauwe relatie met de beleidsuitvoering is, dat de beleidsvoorbereiding zich te veel richt op de haalbaarheid van eventuele voorstellen en zich bij voorbaat conformeert aan bestaande beperkingen. Een nadeel verbonden aan een te grote distantie is, dat in de beleidsvoorbereiding het zicht op de praktijk en de beperkende voorwaarden die deze nu eenmaal vaak stelt, niet of onvoldoende verwerkt zijn.

3.1.1.3 *Beleidsvorming ten aanzien van de organisatie van het beleidsvormingsproces* Het proces van beleidsvorming moet zelf onderwerp van beleidsvorming zijn. Activiteiten die verband houden met de beleidsvoorbereiding ten aanzien van de beleidsvorming zijn onder andere ontplooid door de Contactcommissie Overheid/Sociaal-Wetenschappelijke Raad, de commissie-Van Veen en met name door de commissie-De Wolff.

De opdracht aan deze laatste commissie was voorstellen uit te werken voor een organisatie of een organisatorische structuur die in staat zou zijn de wetenschappelijke onderbouw te leveren voor een geïntegreerd overheidsbeleid gericht op een bevredigende ontwikkeling op lange termijn.

Uit de omschrijving van deze opdracht komt duidelijk naar voren dat de organisatie van het beleidsvormingsproces niet als een eng technisch-organisatorisch probleem gezien kan worden, doch behandeling verdient in relatie tot de huidige en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Met betrekking tot de beleidsvoorbereiding maakt de commissie onderscheid tussen facetplanning en sectorplanning. De term sector is nauw verbonden met de departementale indeling waarbij sector identiek is met departement of een onderdeel daarvan (bij voorbeeld landbouw, onderwijs, wegenbouw). De term facet heeft betrekking op gezichtspunten van waaruit overheidsactiviteiten bekeken kunnen worden

en wordt in verband gebracht met de grote terreinen van overheidsbeleid. Als zodanig worden door de commissie genoemd: internationale verhoudingen, welvaartsbevordering en -verdeling, ruimtelijke inrichting, wetenschap en techniek, maatschappelijk en cultureel welzijn.

De twee organisatorische voorstellen van de commissie, namelijk tot oprichting van een Raad voor de Planning en van een Sociaal Planbureau zijn middels de instelling van resp. de W.R.R. en het S.C.P.B. gerealiseerd. De taak van de W.R.R. brengt mee dat hij zich niet kan onttrekken aan het bevorderen van de beleidsvorming ten aanzien van de organisatie van het beleidsvormingsproces. De Raad beoogt met deze nota daartoe een eerste bijdrage te leveren.

Hoewel het rapport van de commissie de Wolff voor de Raad een goed uitgangspunt vormt voor een discussie over de organisatie van de beleidsvorming en met name de organisatie van de beleidsvoorbereiding, bestaat er toch behoefte op een aantal punten verder te gaan door:

- met betrekking tot de beleidsvoorbereidende organen het onderzoek uit te breiden tot adviesraden, buitendepartementale en interdepartementale organen en daarmee een basis te leggen voor het identificeren van overlappingsen;
- criteria te formuleren voor het gebruik maken van externe dan wel interne organen;
- de relatie tussen beleidsvoorbereiding en andere elementen van het beleidsvormingsproces nader aan te geven.

3.1.2 *Knelpunten*

3.1.2.1 *Beleidsvoorbereidende organen* Gebleken is dat zich de laatste jaren een sterke groei van het aantal beleidsvoorbereidende organen heeft voorgedaan. Met deze groei is gepaard gegaan een toenemende beduchtheid voor niet-zinnige overlappingsen en kostbare doublures. Overlappingsen en doublures kunnen alleen geïdentificeerd worden wanneer de beleidsvoorbereidende or-

ganen in verband worden gebracht met de verschillende beleids-terreinen van de overheid. Om dat te doen is het nodig vooraf te weten welke beleidsvoorbereidende organen in de beschouwing worden betrokken en welke de beleidsterreinen van de overheid zijn.

Voor wat de beleidsvoorbereidende organen betreft heeft de Raad geconcludeerd dat een volledig overzicht van deze organen, dat regelmatig wordt bijgewerkt, niet voorhanden is. Mitsdien bestaat er behoefte aan een deugdelijke inventarisatie. Daarbij kan worden voortgebouwd op de informatie in de rapporten van de commissie De Wolff en de commissie Van Veen, alsmede op de in 1970 door de minister-president aan de Kamer aangeboden lijst van raden en commissies (zie bijlage II). De indruk op grond van deze informatie is dat er sprake is van wildgroei van beleidsvoorbereidende organen.

Ten aanzien van de vraag met welke beleidsterreinen van de overheid de beleidsvoorbereidende organen in verband gebracht moeten worden, zijn twee benaderingen mogelijk: een inductieve en een deductieve benadering. Een inductieve benadering gaat uit van de bestaande beleidsterreinen waarop de beleidsvoorbereidende organen zich richten. In sommige gevallen zal een beleidsterrein dan samenvallen met een ministerie (bijv. in het geval van de Academische Raad), in andere gevallen zal het betrekking hebben op meerdere ministeries (bijv. in het geval van de Interdepartementale Commissie inzake het Arbeidsmarktbeleid).

Zodra op een beleidsterrein overlappingsen worden geconstateerd, kan niet zonder meer tot sanering worden overgegaan. Bepaalde doublures kunnen bij nader beschouwen wellicht voldoende gerechtvaardigd worden, bijv. omdat overwegingen van democratie ervoor pleiten op een bepaald beleidsterrein, naast een deskundigenraad waarin de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding gestalte krijgt, een inspraakraad in te stellen. Ook zou kunnen blijken dat een doublure weliswaar wordt gemotiveerd met een beroep op de eisen van democratische controle, maar dan moet worden vastgesteld dat de beoogde participatie zo weinig effec-

tief is, dat zij uit een democratisch oogpunt geen positieve bijdrage levert.

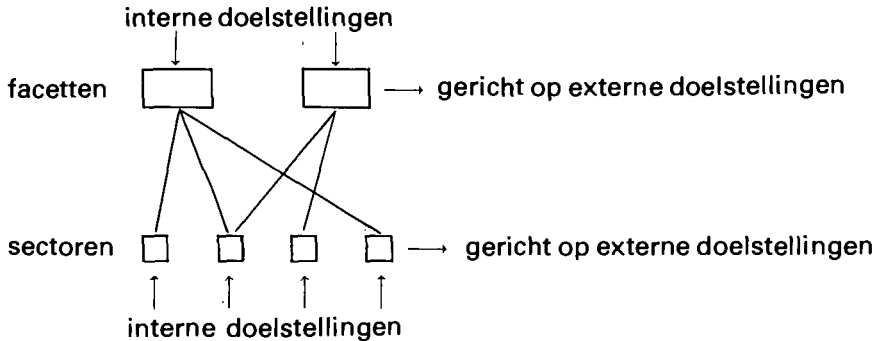
Met een deductieve benadering maakt men zich los van de bestaande departementale indelingen. Uitgaande van een doelstellingenanalyse van het overheidsbeleid kan men dan pogen aan te geven welke beleidsterreinen kunnen worden onderscheiden.

Ook dan kan blijken op welke punten de huidige situatie onbevredigend is en waar weinig onderlinge samenhang tussen beleidsvoorbereidende organen bestaat. Omdat de Raad van oordeel is dat de deductieve benadering tot vruchtbare resultaten kan leiden, wil hij er wat langer bij stilstaan.

De benadering gaat uit van de beleidsterreinen van de overheid die gericht zijn op de realisering van bepaalde politieke doelstellingen en probeert op basis hiervan de gewenste institutionele voorzieningen voor de beleidsvoorbereiding te formuleren. De tweedeling van facet en sector, voorgesteld door de commissie De Wolff, is hier bruikbaar, hoewel de inhoud van deze begrippen nader omlijnd dient te worden. Voorgesteld wordt het gewicht en de omvang van terreinen van overheidsbeleid als criterium voor de onderscheiding tussen facet en sector te kiezen. In dat geval corresponderen facetten met hoofdbeleidsterreinen (bijv. welvaartsontwikkeling en -verdeling) en sectoren met subbeleidsterreinen (bijv. energievoorziening).

Een sector moet niet opgevat worden als een verbijzondering van één facet, aangezien een sector gerelateerd kan zijn aan meer dan één facet. Een sector heeft betrekking op een beleidsterrein dat specifiek en beperkter is dan de hoofdbeleidsterreinen, en dat doorgaans tevens een meer instrumenteel karakter heeft ten opzichte van de facetten. Facetten en sectoren hebben gemeen dat zij gericht zijn op de realisering van externe beleidsdoelstellingen van de overheid. Naast deze externe doelstellingen, zijn er interne doelstellingen die gericht zijn op het intern functioneren van de overheid (bijv. personeelsbeleid, organisatie- en automatiseringsbeleid). Op deze interne doelstellingen, die zowel betrekking heb-

ben op facetten als op sectoren, wordt thans niet verder ingegaan. Schematisch kan het voorgaande als volgt worden voorgesteld:



De beleidsvoorbereiding met betrekking tot facetten en sectoren zal resp. facetplanning en sectorplanning genoemd worden. Twee vragen moeten beantwoord worden:

- a van welke facetten en sectoren zal worden uitgegaan?
- b welke institutionele voorzieningen moeten getroffen worden voor de facetplanning en de sectorplanning?

ad. a Voor wat de facetten betreft, zijn reeds een aantal initiatieven ontwikkeld. De vijf globale terreinen van overheidsbeleid zoals genoemd in het rapport van de commissie de Wolff zijn onder 3.1.1.3 reeds vermeld. Daarnaast valt te wijzen op het interim-advies van de R.A.W.B. inzake de overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkelingswerk tot en met 1971¹, en op het eerste interim-rapport van de werkgroep Beleidsdoelstellingen van de C.O.B.A.²

De facetten zoals geformuleerd door de C.O.B.A.³ sluiten nauw aan bij die van de R.A.W.B. In beide gevallen wordt gesproken

¹ 's-Gravenhage, 1968

² Beleidsanalyse /3, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1972

³ De C.O.B.A. zelf spreekt over hoofddoelstellingen

over: geestelijk en cultureel levenspeil, sociale levensomstandigheden, en fysieke levensomstandigheden. De C.O.B.A. spreekt verder over welvaartontwikkeling en -verdeling en internationale betrekkingen waar de R.A.W.B. spreekt over economisch potentieel en de positie van Nederland in de internationale wereld. De C.O.B.A. ziet bovendien communicatie nog als facet. Bij sectoren denkt men bijv. aan bejaardenzorg, zorg voor buitenlandse werknemers, energievoorziening en onderwijsverschaffing. Een uitgebrekt overzicht van sectoren ontbreekt vooralsnog. Het is van groot belang te beseffen dat het inhoud geven aan de begrippen facet en sector een politieke keuze inhoudt.

Om twee voorbeelden te geven: onderwijs en vorming kunnen gezien worden als facet of als sector; recente ontwikkelingen kunnen ertoe leiden energievoorziening niet langer als sector maar als facet te beschouwen;

ad. b Bij het treffen van institutionele voorzieningen ten behoeve van de facet- en sectorplanning moet worden rekening gehouden met de algemene uitgangspunten die aan deze studie ten grondslag liggen: overwegingen van democratie en doelmatigheid. Doelmatigheid betreft zowel de efficiëntie (het vermijden van kostbare doublures), als de effectiviteit (aansluiten bij de doelstellingen van het overheidsbeleid, aandacht voor lange en korte termijn beleidsvoorbereiding, evenwicht tussen interne en externe organen).

Een sector zal in veel gevallen samenvallen met het beleidsterrein van één ministerie. De sectorplanning zal dan verzorgd worden door de planafdeling(en) en beleidsafdelingen van het betreffende departement alsmede door adviesraden en buitendepartementale of gemengde commissies. Er zijn echter gevallen denkbaar (zoals momenteel ten aanzien van de zorg voor buitenlandse werknemers) waarbij een sector niet samenvalt met het beleidsterrein van één ministerie doch de beleidsterreinen van verschillende ministeries doorsnijdt. Voor de beleidsbepaling betekent dit dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van be-

Openbaar bestuur

windslieden; de institutionele voorzieningen voor de planning zullen in deze gevallen een meer interdepartementaal karakter hebben; behalve de reeds genoemde organen treft men in deze gevallen met name interdepartementale commissies aan. Een facet omvat meer dan één sector en zal derhalve veelal de beleidsterreinen van verschillende departementen doorsnijden. Ook hier is voor wat de beleidsbepaling betreft sprake van gedeelde verantwoordelijkheid der bewindslieden. In dit geval gaat het om de verzorging van een hoofddoelstelling die dikwijls als voldoende belangrijk wordt ervaren om de voorlopige beleidsbepaling te institutionaliseren in een onderraad. De beleidsvoorbereiding zal veelal plaatsvinden in interdepartementale coördinatiecommissies, adviesraden en buitendepartementale of gemengde commissies en facetplanbureaus, die hoewel ze verschillende beleidsterreinen omvatten, veelal ressorteren onder één departement.

Om te geraken tot een gewenste structuur voor de beleidsvoorbereiding zal een beslissing genomen moeten worden over de voorzieningen die voor de facetplanning en voor de sectorplanning gewenst zijn. In beginsel zijn daarbij twee enigszins extreem voorgestelde structuren denkbaar:

- sterke institutionele voorzieningen voor de facetplanning. Voorzieningen voor de sectorplanning zouden in dat geval beperkt kunnen blijven;
- sterke institutionele voorzieningen voor de sectorplanning. In deze structuur zou de facetplanning beperkt kunnen zijn tot het coördineren en aanvullen van de activiteiten der sectorplanning.

De realiteit is dat er momenteel zowel institutionele voorzieningen bestaan met een facetkarakter als met een sectorkarakter. De twee hiergenoemde extremen komen niet voor. Zij zijn waarschijnlijk ook niet volledig te verwezenlijken. Dat neemt niet weg dat het van belang kan zijn met name voor de instelling van nieuwe organen een beslissing te nemen over de richting waarin het

systeem zich zou moeten ontwikkelen, over de vereiste omvang van resp. facet- en sectorplanning en over de relatie daartussen. Ter illustratie het volgende: wanneer gekozen wordt voor een accentuering van de facetplanning en wanneer de hoofddoelstellingen van de C.O.B.A. als uitgangspunt voor de facetplanning worden overgenomen, zouden met betrekking tot de planbureaus de voorzieningen er als volgt uit kunnen zien. Ten behoeve van de hoofddoelstellingen geestelijk en cultureel levenspeil, alsmede sociale levensomstandigheden, fysieke levensomstandigheden en welvaartsontwikkeling en -verdeling zouden resp. het S.C.P.B., de R.P.D. en het C.P.B. als facetplanbureau kunnen fungeren, hetgeen overigens wel zou nopen tot een herbeschouwing van hun huidige taakstelling en organisatorische inpassing. Voor wat de internationale betrekkingen betreft, zou het bureau Beleidsplanning van het ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen uitgroeien tot een facetplanbureau. Ten aanzien van het facet communicatie is thans geen institutionele voorziening voorhanden en zou men kunnen spreken van een hiaat. Echter zolang men geen zicht heeft op de totale structuur van de beleidsvoorbereiding die gewenst is, komt het de Raad voor dat het de voorkeur zou verdienen dit facet, althans tijdelijk, bij bestaande organen onder te brengen. Wanneer daarentegen gekozen wordt voor een accentuering van de sectorplanning zou het laatstgenoemde facet (communicatie) voorshands ondergebracht kunnen worden bij een bestaand sectorplanbureau binnen dit hoofdbeleidsterrein. In beide gevallen moet worden nagegaan welke voorzieningen vereist zijn voor resp. de sectorplanning en de facetplanning, en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Had het eerste knelpunt betrekking op de wildgroei van beleidsvoorbereidende organen die gepaard gaat met doublures en overlappingsen tussen deze organen, het tweede knelpunt betreft de onduidelijkheid over de criteria die de keuze tussen interne of externe organen – of een combinatie van beide – bepalen. Ten hoogste kan men een niet volledige catalogus van overwegingen die opgeld doen, opstellen. Als overwegingen om externe orga-

Openbaar bestuur

nen bij de beleidsvoorbereiding te betrekken plegen onder andere de navolgende naar voren te worden gebracht¹:

- de regering krijgt in een vroegtijdig stadium een indicatie omtrent de steun die zij bij de uitvoering van haar beleid kan verwachten van de zijde der belanghebbenden;
- de regering heeft een mogelijkheid om belanghebbenden op gereglementeerde wijze te horen bij de beleidsvoorbereiding;
- een voorgestelde beleidsbeslissing wordt sneller en gemakkelijker geaccepteerd indien gebaseerd op een advies van personen die als onafhankelijke deskundigen gelden.

Anderzijds zijn er overwegingen om aan interne organen bij de beleidsvoorbereiding de voorkeur te geven:

- de bewindsman kan gemakkelijker de beleidsvoorbereiding aan richtlijnen onderwerpen en de grenzen van het probleem aangeven;
- de bewindsman heeft meer garanties voor wat betreft de snelheid waarmee de beleidsvoorbereiding wordt uitgevoerd;
- interne organen zijn dikwijls meer afgestemd op de politieke doelstellingen van de bewindsman;
- interne organen kunnen bij de beleidsvoorbereiding in veel gevallen steunen op betere gegevens, omdat zij beter geïnformeerd zijn over effecten van het in het verleden gevoerde beleid.

Achter deze niet-limitatieve opsomming van overwegingen liggen meer algemene vragen die van invloed zijn op de keuze van interne en/of externe organen. In dit verband lijkt het ter zake om, afhankelijk van de situatie op bovengenoemde punten, een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de analyse van een beleids-terrein en de invloed van (deskundige) belanghebbenden. De laatste categorie kan vaak op andere wijze bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken, zoals bijvoorbeeld door hoorzittingen. Daarbij is overigens van belang de vraag in welke mate de weten-

¹ Sommige overwegingen hebben vooral betrekking op inspraakraden, andere op deskundigenraden.

schap thans in staat is bij te dragen aan de beleidsvoorbereiding op ieder van de afzonderlijke beleidsterreinen. Evenzo speelt een belangrijke rol de vraag of er met betrekking tot het onderwerp dat in het geding is in de samenleving duidelijke belangentegenstellingen bestaan.

3.1.2.2 Relatie beleidsvoorbereiding – beleidsbepaling De indruk bestaat dat beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling zich in een aantal gevallen min of meer los van elkaar hebben ontwikkeld. Het gaat om twee activiteiten die zich dikwijls niet veel aan elkaar gelegen laten liggen. Dit kan ertoe leiden dat bij voorbeeld bij de externe beleidsvoorbereiding onvoldoende rekening wordt gehouden met de beleidsuitgangspunten en dat te weinig wordt gelet op de politieke haalbaarheid van voorstellen, terwijl bij de beleidsbepaling beleidsalternatieven onvoldoende betrokken worden. Vaak vindt het eerste contact tussen beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling te laat plaats, namelijk in de slotfase van het beleidsvoorbereidingsproces wanneer voorstellen in belangrijke mate zijn uitgewerkt. De effectiviteit van de beleidsvoorbereiding zou gediend zijn met een goed samenspel tussen deze twee elementen van het beleidsvormingsproces.

Het realiseren van een goed samenspel tussen beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling betreft zowel de vorm die gegeven wordt aan deze relatie als de momenten waarop relaties worden aangeknoopt. Wat de vorm betreft zijn verschillende structurele en procedurele relaties tussen beleidsvoorbereiding en -bepaling denkbaar. Er kan sprake zijn van een zeer hecht samenspel gedurende het gehele proces van de beleidsvoorbereiding of juist een incidenteel contact op ad hoc basis. Wat de momenten betreft kunnen genoemd worden het tijdstip van formulering van de probleemstelling, de veronderstellingen die zullen worden gehanteerd, de criteria die worden gebruikt bij de keuze en de beoordeling van alternatieven.

Zowel de vorm van de relaties als de momenten waarop relaties worden gelegd, zullen met name afhangen van de graad van (on-)

afhankelijkheid van de beleidsvoorbereidende organen. Overigens zij erop gewezen dat een goed samenspel niet noodzakelijkerwijs impliceert een nauwe relatie tussen deze twee elementen van het beleidsvormingsproces. Integendeel, het kan het samenspel soms ten goede komen, wanneer bepaalde beleidsvoorbereidende organen een meer kritische en afstandelijke positie tegenover de beleidsbepaling kunnen innemen. Met andere woorden een zekere afscherming van de externe beleidsvoorbereiding ten opzichte van de beleidsbepaling kan functioneel zijn.

Had het voorgaande betrekking op de vraag hoe de relevantie van de beleidsvoorbereiding voor de beleidsbepaling verbeterd kan worden, een ander probleem is hoe de beleidsvoorbereiding en met name de facetplanning wordt omgezet in een concreet beleid. De beleidsbepaling houdt in dat beslissingen genomen worden met betrekking tot doelstellingen en met betrekking tot programma's en beleidsinstrumenten om deze doelstellingen te realiseren. Op welke wijze de meer globale en lange termijn gerichte facetplanning moet leiden tot concrete beleidsprogramma's is nog niet geheel duidelijk. Probleem daarbij is dat de facetplanning betrekking heeft op de hoofdbeleidsterreinen van de overheid, die ieder voor zich meerdere departementen omvatten, terwijl de beleidsbepaling in feite plaats vindt binnen de afzonderlijke ministeries die elk slechts voor een onderdeel van het beleidsterrein verantwoordelijk zijn. De horizontale interdependentie van de beleidsvoorbereiding gevoegd bij de departementale verzelfstandiging van de beleidsbepaling werkt in een aantal gevallen inconsistenties van het beleid in de hand. Een gezamenlijk optreden van de betrokken ministeries is in deze gevallen vereist ten einde bij de beleidsbepaling een coördinatie van het te voeren beleid naar inhoud, tijd en plaats tot stand te brengen. Het is daarom van groot belang na te gaan hoe de indeling in facet- en sectorplanning zich verhoudt tot het coördinatiemodel dat ten behoeve van de besluitvorming wordt gekozen (zie 3.2).

3.1.2.3 Relatie beleidsvoorbereiding – beleidsevaluatie In het voorgaande is reeds opgemerkt dat de evaluatie momenteel een zwakke schakel is in het beleidsvoorbereidingsproces. Nog te veel wordt zij opgevat als sluitstuk van de beleidsvorming waardoor zij wel van belang is voor toekomstige beleidsvormingsprocessen maar geen bijsturing kan bewerkstelligen van lopende processen. Evaluatie moet echter niet alleen plaatsvinden 'aan het einde van de rit', doch moet worden opgevat als een permanent proces van terugkoppeling en bijsturing. Institutioneel moet zij ten nauwste samenhangen met de beleidsvoorbereiding, met name omdat de evaluatie van het bestaande beleid één van de belangrijkste elementen van het beleidsproces zou kunnen vormen.

Beleidsvoorbereidende organen die een rol spelen bij de beleidsevaluatie zullen niet te ver moeten afstaan van de uitvoering. Een te grote distantie kan verhinderen dat de evaluatie beleidsrelevant is, dat wil zeggen dat de juiste aspecten gezien worden en dat de resultaten het beleid nog kunnen beïnvloeden. Anderzijds kan een te geringe distantie tot de uitvoering ertoe leiden dat de evaluatie minder onbevangen plaats vindt.

3.1.3 Voorstellen

In aansluiting op de in paragraaf 3.1.2 besproken knelpunten, kunnen de volgende voorstellen geformuleerd worden.

1. *Nadere studie met betrekking tot het functioneren van beleidsvoorbereidende organen in hun onderlinge samenhang*

a. In samenwerking met de departementen moet een overzicht van planbureaus, planafdelingen en beleidsafdelingen van de departementen, adviesraden, en niet-ambtelijke of gemengde commissies worden opgesteld. Daarbij kan worden voortgebouwd op de informatie in de rapporten van de commissie-De Wolff en Van Veen, en op de in 1970 door de minister-president aan de Kamer aangeboden lijst van raden en commissies (zie bijlage II). Een overzicht van beleidsvoorbereidende organen is niet alleen een *conditio sine qua non* om 'wildgroei' van deze organen te voorko-

men, het verbetert ook voor politici en burgers de overzichtelijkheid van de beleidsvorming en daarmee de mogelijkheid van controle daarop.

b. Vastgesteld moet worden welke overlappingsen zich voordoen tussen beleidsvoorbereidende organen, en in hoeverre een sanering van deze organen mogelijk is. Hiertoe moeten deze organen in verband worden gebracht met de onderscheiden beleidsterreinen van de overheid. De Raad beveelt aan daarbij zowel inductief als deductief te werk te gaan.

c. Er moeten criteria worden ontwikkeld voor het inschakelen van interne of externe beleidsvoorbereidende organen of van een combinatie van beide.

De hier genoemde voorstellen zouden kunnen worden uitgevoerd door de W.R.R. met medewerking van deskundigen van binnen en buiten de rijksoverheid. Met de uitvoering zal circa 1,5 jaar gemeed zijn.

In afwachting van dit inventariserend en evaluerend onderzoek zou terughoudendheid betracht moeten worden met het instellen van omvangrijke nieuwe beleidsvoorbereidende organen. Daar waar instelling nochtans noodzakelijk is, dient de eis te worden gesteld dat duidelijk gemaakt wordt hoe een dergelijk orgaan zich verhoudt tot de reeds bestaande organen die werkzaam zijn op hetzelfde of een verwant beleidsterrein.

2. De relatie beleidsvoorbereiding – beleidsevaluatie

De Raad benadrukt het belang van systematische evaluatie als element van het beleidsvormingsproces, en van terugkoppeling van de resultaten van deze evaluatie naar de beleidsvoorbereiding. Hij vraagt extra aandacht voor dit element. Voorgesteld wordt de planbureaus, planafdelingen en beleidsafdelingen van de rijksoverheid meer nadrukkelijk met deze taak te belasten. Zij zullen daartoe aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen, met name voor wat betreft de distantie tot de beleidsuitvoering. De C.O.B.A. is het aangewezen orgaan om de beleidsafdelingen te

ondersteunen, zowel voor wat betreft de doeleinden als de methoden van evaluatie.

3.2 Interdepartementale taakverdeling en coördinatie

3.2.1 Inleiding

3.2.1.1 Probleemstelling Werd in het eerste deel van dit hoofdstuk de aandacht vooral gericht op het proces van de beleidsvoorbereiding, in het nu volgende deel zullen vragen over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie op de voorgrond staan.

De onder 2.3. aangeduide ontwikkelingen hebben geleid tot een sterk toenemende belasting van een groter, complexer en kostbaarder wordend centraal bestuursapparaat dat steeds moeizamer gaat functioneren. Er wordt alom geklaagd over onduidelijkheden in taakafbakeningen en verantwoordelijkheden, over dublures en competentiegeschillen. Zowel uit een oogpunt van democratie als van doelmatigheid is er reden voor ongerustheid. Daarom gaat dit deel van hoofdstuk 3 in op de verdeling van taken binnen de centrale overheid en op de daarbij nodige coördinatiestructuren en procedures. Centraal staat de vraag in hoeverre de huidige interdepartementale taakverdeling en coördinatie voldoen aan de daaraan te stellen eisen en op welke wijze verbeteringen tot stand kunnen worden gebracht. Hierbij komt tevens de vraag aan de orde in hoeverre de beleidsvorming ten aanzien van de huidige interdepartementale taakverdeling en coördinatie voldoet.

3.2.1.2 Interdepartementale taakverdeling en coördinatie Er zijn thans veertien departementen van algemeen bestuur. De bestaande departementale indeling en de verdeling van taken tussen de departementen zijn het resultaat van een langdurige ontwikkeling waarin toevallige omstandigheden en politieke opportuniteit een rol hebben gespeeld.

Over mogelijke verbeteringen in de interdepartementale taakverdeling en de coördinatie tussen de departementen heeft in 1971 de commissie Van Veen geadviseerd. Mede door de korte tijd waarover deze commissie kon beschikken, heeft zij – uitgaande van een aantal principiële overwegingen – vooral tal van praktische aanbevelingen gedaan. De commissie Van Veen heeft er echter duidelijk op gewezen dat het hier om een dermate belangrijke materie gaat, dat niet kan worden volstaan met één incidentele analyse. Zij heeft in haar rapport dan ook aanwijzingen gegeven voor een praktische verdere aanpak en tevens gepleit voor een systematische wetenschappelijke analyse van de problematiek. De door deze commissie mede om deze reden voorgestelde organen, te weten de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Bureau Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, zijn inmiddels tot stand gekomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het laatste orgaan is geïncorporeerd in de directie Overheidsorganisatie en -automatisering van dat departement.

De commissie heeft nog andere voorstellen gedaan. Deze zijn slechts zeer ten dele gerealiseerd. Zo is inmiddels het Sociaal en Cultureel Planbureau van start gegaan. Andere belangrijke, door de commissie genoemde knelpunten zijn evenwel nog steeds niet tot een oplossing gebracht. Wat opvalt is dat waar geen beslissingen genomen zijn, het vooral gaat om voorstellen die betrekking hadden op wijzigingen in de bestaande taakverdeling. Belangrijke toen reeds gesignaleerde problemen waarover geen beslissing genomen is, zijn het landbouwonderwijs en de algemene bijstandswet; voor wat het opperbeheer van de politie betreft, is thans beraad gaande over een door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in 1972 ingediende nota met vraagpunten. Bovendien is niet gevolgd het voorstel om geen nieuwe departementen in te stellen; juist in 1971 is overgegaan tot instelling van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Met het onderzoek van onderwerpen die naar de mening van de commissie prioriteit hadden, is een aanvang gemaakt (zie bijlage III). In een aantal gevallen zijn evenwel nog geen resultaten bereikt.

Door de toenemende vervlechting van de staatstaken is de noodzaak van samenwerking tussen departementen groter geworden. Gedeelde taken nopen tot coördinatie – zowel op politiek als op ambtelijk niveau. Voor wat het politieke niveau betreft, is de situatie als volgt. Artikel 55 van de Grondwet bepaalt dat de ministers verantwoordelijk zijn. De staatsrechtelijke en politieke verantwoordelijkheid van de ministers heeft verschillende aspecten. Allereerst is er de individuele verantwoordelijkheid van de minister als hoofd van een departement betreffende zaken die het eigen departement aangaan. Er zijn echter steeds minder beleidsterreinen waarvoor één minister de uitsluitende verantwoordelijkheid draagt. Ook worden grenzen gesteld aan de verzelfstandiging van beleidsterreinen: overlappingsen zullen steeds voorkomen. Er is dan ook op een veelheid van beleidsterreinen sprake van een met andere (maar niet alle) ministers gedeelde verantwoordelijkheid. Ten slotte is er de collectieve verantwoordelijkheid van alle ministers gezamenlijk die tot uitdrukking komt in het kabinetsbeleid.

Door de jaren heen heeft een accentverschuiving plaatsgevonden, waarbij de nadruk steeds meer is verschoven van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid naar de gedeelde en de collectieve verantwoordelijkheden. Het reglement van orde van de raad van ministers ¹ stelt in artikel 4, lid 1, vast dat de raad beraadslaagt en besluit over de aangelegenheden betreffende het algemene regeringsbeleid en dat hij de eenheid van dat beleid bevordert.

In de huidige Grondwet zijn geen bepalingen over de minister-raad te vinden. Zowel in de Proeve van een nieuwe Grondwet ² (artikel 31) als in het Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet – staatscommissie-Cals-

¹ Besluit van 9-6-1956 tot vaststelling van een reglement van orde van de raad van ministers, Staatsblad 309, 1956.

² Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1966

Donner¹ (artikel 34) – wordt voorgesteld de ministerraad in de Grondwet te noemen. In de toelichting wordt gewezen op de markante groei van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid, die de betekenis van de ministerraad voor het totale regeringsbeleid heeft doen toenemen. Voor wat betreft het ambtelijk niveau mag worden vastgesteld dat de departementen vanouds gekenmerkt zijn door een grote mate van zelfstandigheid. Parallel met de ontwikkelingen in de politieke verantwoordelijkheden zijn in de loop der jaren echter talloze vormen van samenwerking en coördinatie tot stand gekomen.

Deze coördinatievoorzieningen lopen sterk uiteen. Voor sommige beleidsterreinen zijn wel, voor andere geen coördinerende bewindslieden aangewezen. Op politiek en ambtelijk niveau zijn er onderling zeer verschillende coördinatievormen, variërend van permanente, formele coördinatievoorzieningen tot ad hoc informeel overleg.

De commissie Van Veen heeft een 'ideaaltypisch' coördinatiemodel voor de politieke en ambtelijke coördinatie op veelomvattende beleidsterreinen opgesteld. Op de volgende zeven beleidsterreinen bestaat een op dat coördinatiemodel gebaseerde formele coördinatieconstructie:

- economische aangelegenheden;
- militaire en civiele verdediging;
- overheidspersoneelsaangelegenheden en overheidsorganisatie en -automatisering;
- ruimtelijke ordening;
- Europese integratie- en associatievraagstukken;
- maatschappelijk en cultureel welzijn;
- wetenschapsbeleid.

Deze formele coördinatiestructuur komt in grote lijnen op het volgende neer. Het reglement van orde van de ministerraad opent de mogelijkheid dat de raad uit zijn midden vaste colleges vormt ter

¹ Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1971

voorbereiding of ter beslissing van bepaalde aangelegenheden. Deze 'onderraden' van de ministerraad worden voorgezeten door de minister-president terwijl het secretariaat berust bij diens kabinet. De bij het desbetreffende beleidsterrein meest betrokken bewindslieden hebben zitting in een onderraad. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft berusten bij de ministerraad; op dit college kunnen afzonderlijke bewindslieden een beroep doen tegen in de onderraad genomen besluiten. Voor elke onderraad is een coördinerend bewindsman aangewezen. Het is de Raad bekend dat een nieuwe regeling voor de taken van deze coördinerende bewindslieden in voorbereiding is. In een bijlage bij dit rapport is een overzicht van de belangrijkste organen op elk van de zeven hierboven genoemde beleidsterreinen te vinden (zie bijlage IV).

Er zijn verschillende soorten coördinerende taken. In de eerste plaats zijn er de coördinerende taken van de minister-president: De in de ministerraad belichaamde collectieve verantwoordelijkheid is bij uitstek in hem gepersonifieerd. In de huidige Grondwet wordt de minister-president niet genoemd. Op grond van de overweging dat de positie van de minister-president zich heeft ontwikkeld tot een in het staatsrecht erkend ambt en dat met het groeien van de collectieve verantwoordelijkheid ook de betekenis van de voorzitter van de ministerraad is gegroeid, acht de Proeve van de staatscommissie Cals-Donner (eindrapport artikelen 33 en 34) het gewenst dat de minister-president in de Grondwet wordt vermeld. De positie van de minister-president heeft in de loop der jaren meer reliëf gekregen. Zijn rol strekt zich echter niet uit tot een inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het regeringsbeleid, voor zover de zorg hiervoor uitdrukkelijk wordt behartigd door één der andere ministers. Onder meer door het coalitiekarakter van de Nederlandse kabinetten is de positie van de minister-president niet zover uitgegroeid als die van regeringsleiders in een aantal andere landen.

In de tweede plaats heeft de minister van Financiën in het kader van de collectieve verantwoordelijkheid een belangrijke coördine-

rende taak bij de 'vertaling' van het algemeen beleid in financiële termen en bij de coördinatie van de overheidsuitgaven.

In de derde plaats zijn er de coördinerende taken in verband met die gedeelde verantwoordelijkheden waarvoor coördinerende bewindslieden zijn aangewezen. De positie van de coördinerende bewindsman van een onderraad is hierboven reeds aangeduid. In sommige gevallen is voor het betreffende beleidsterrein volstaan met het aanwijzen van een coördinerende bewindsman, zonder dat van een onderraad sprake is. Dit is bijv. het geval bij de consumentenzaken, de verkeersveiligheid, en de bouwnijverheid, waarvoor resp. de ministers van Economische Zaken, van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als coördinerend bewindsman fungeren.

3.2.1.3 Beleidsvorming ten aanzien van interdepartementale taakverdeling en coördinatie Het beleid ten aanzien van interdepartementale taakverdeling en coördinatie maakt deel uit van het beleid ten aanzien van de overheidsorganisatie. Dit beleid is erop gericht dat de regering het optimaal functioneren van de rijksdienst als geheel en de daartoe nodige coördinatie kan realiseren, en wel door:

- het scheppen van de organisatorische mogelijkheden voor dit functioneren;
- het efficiënt gebruiken van die mogelijkheden bij de beleidsvorming en de daarmee verbonden activiteiten gedurende het gehele proces van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, -uitvoering en -evaluatie.

Binnen de centrale overheid hebben verscheidene instanties op bewindsliedenniveau blijvend de taak toegewezen gekregen de huidige organisatie van de beleidsvorming kritisch te bezien. Dit zijn de minister-president, de Raad voor de Rijksdienst (R.R.D.), de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Financiën met de hun op dit gebied ten dienste staande ambtelijke organen. Ook de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft op dit gebied een taak. In Nederland bestaan geen

ambtelijke instanties die uitdrukkelijk de opdracht hebben de taken van de centrale overheid in relatie tot de taken van lagere overheden en andere organen permanent kritisch te bezien (zie 4.2.6). De minister-president is bij de formatie in 1971 gemachtigd om op basis van de aanbevelingen van de commissie-Van Veen voorzieningen te treffen ter versterking van de interdepartementale coördinatie. De regeringsverklaring van 28 mei 1973¹ vermeldt de volgende regeling voor geschillen over de interdepartementale taakverdeling:

‘De minister-president heeft tot taak en is bevoegd competentieverschillen te beslechten in naar zijn oordeel belangrijke geschillen in overleg met de vice-minister-president, de heer Van Agt, en in andere geschillen na overleg met hem’.

De minister van Binnenlandse Zaken is belast met de centrale stukken van organisatie en efficiency in de rijksdienst, waaronder begrepen de interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Hij beschikt daartoe over de in 1970 ingestelde directie overheidsorganisatie en -automatisering, die onderzoek- en advieswerk verricht inzake zowel concrete vragen van interdepartementale taakverdeling en coördinatie als de structuur en het functioneren van de overheidsorganisatie in verband met toekomstige ontwikkelingen. De minister van Binnenlandse Zaken is coördinerend bewindsman voor de R.R.D. Deze Raad formuleert onder meer het beleid op het terrein van doelmatigheidsbevordering, organisatie en automatisering. Voor dit gebied is als ambtelijke interdepartementale coördinatiecommissie aangewezen de Adviescommissie Doelmatigheidsbevordering Rijksdienst (A.D.R.). Ook het personeelsbeleid zou een bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de interdepartementale samenwerking. Daartoe zou het meer dan tot dusverre gericht moeten zijn op de versterking van de eenheid van het ambtenarenkorps, en op de bevordering van de mo-

¹ Zitting 1972–1973, 15061, 's-Gravenhage, 1973

biliteit van de ambtenaren binnen het totale overheidsapparaat in het kader van een carrièreplanning.

De minister van Financiën heeft een taak op het gebied van de doelmatigheidsbevordering, in het bijzonder gericht op het kritisch onderzoek naar de zin en de doelmatigheid van de overheidsuitgaven. De C.O.B.A., die onder het ministerie van Financiën ressorteert, stimuleert en coördineert de ontwikkeling en de toepassing van beleidsanalyses en rapporteert over voor nader onderzoek in aanmerking komende beleidsterreinen.

Mede gezien de stand van het onderzoek in Nederland lijkt het leerzaam kennis te nemen van in andere landen uitgebrachte adviezen over de organisatie van de beleidsvorming binnen de centrale overheid en van de daar bij de invoering van geadviseerde reorganisaties opgedane ervaringen. In bijlage V wordt ingegaan op enkele recente adviezen in Ierland, West-Duitsland en de Verenigde Staten.

3.2.2 *Knelpunten*

3.2.2.1 *Interdepartementale taakverdeling* De indeling van departementen en de interdepartementale taakverdeling zijn al jaren in discussie. Zoals onder 3.2.1.2 werd vermeld zijn voor belangrijke knelpunten die reeds door de commissie-Van Veen gesignaleerd waren nog geen beslissingen getroffen. Als zodanig zijn te noemen het opperbeheer van de politie – waarover thans beraad is –, het landbouwonderwijs en de algemene bijstandswet. Daarnaast vragen nieuwe knelpunten de aandacht. Omdat criteria ontbreken is het vaak niet duidelijk, waar nieuwe taken verricht moeten worden: verspreid bij verschillende departementen, geconcentreerd bij één bestaand departement, dan wel in een nieuw op te richten departement. Een recent voorbeeld is het milieubeleid¹.

¹ Zie W.R.R.-rapporten aan de Regering (no 4), Milieubeleid, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1974

Soms zijn de samenhangen tussen de taken van onderdelen binnen een departement gering. Voorbeelden hiervan zijn onder andere te vinden bij Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (directie Bijstandszaken ten opzichte van de overige onderdelen) en Volksgezondheid en Milieuhygiëne (directoraten-generaal van de Volksgezondheid en van de Milieuhygiëne ten opzichte van elkaar). Anderzijds bestaan er zeer duidelijke samenhangen tussen de taken van onder verschillende departementen ressorterende onderdelen.

Voorbeelden van samenhangende taken zijn:

- het directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen van Economische Zaken en onderdelen van Buitenlandse Zaken;
- de directies Politie van Justitie en van Binnenlandse Zaken;
- de directie Financiën Binnenlands Bestuur van Binnenlandse Zaken en de directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen van Financiën;
- de directie Bijstandszaken van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en het directoraat-generaal voor Sociale Voorzieningen van Sociale Zaken;
- de Rijksplanologische Dienst enerzijds en anderzijds: het directoraat-generaal voor de Landinrichting en de Visserijen van Landbouw en Visserij; het directoraat-generaal voor de Milieuhygiëne van Volksgezondheid en Milieuhygiëne; de Rijkswaterstaat van Verkeer en Waterstaat; de directie Natuurbehoud en Openlucht recreatie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, en de directie Regionale Economische Politiek van Economische Zaken;
- het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, de directie Landbouwonderwijs van Landbouw en Visserij en de directie Volksontwikkeling van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Men moet vaststellen dat een systematische inventarisatie en afweging van criteria en normen voor de interdepartementale taakverdeling ontbreekt. De opbouw en organisatie van het centrale

Openbaar bestuur

bestuur is in hoge mate ondoorzichtig. Alleen reeds daardoor wordt een effectieve democratische controle sterk belemmerd. Ook de doelmatigheid in de zin van effectiviteit schiet tekort. Een aanvaarde doeleindenstructuur gebaseerd op een zorgvuldige analyse van de hoofddoeleinden van het overheidsbeleid ontbreekt. Wel zijn verschillende aanzetten gegeven om tot een zodanig referentiekader te komen. Gewezen werd reeds op het interim-advies van de R.A.W.B. inzake de overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkelingswerk tot en met 1971, op het rapport van de commissie-De Wolff en op het eerste interim-rapport van de werkgroep Beleidsdoelstellingen van de C.O.B.A.

De bestaande indeling in beleidsterreinen zoals die thans in de onderraden van de ministerraad tot uitdrukking komt is vol onduidelijkheden (dit geldt zowel ten aanzien van de overwegingen die gelden voor het instellen van onderraden als de taakstelling van de onderraden).

Ten slotte blijkt dat bij de interdepartementale taakverdeling de doelmatigheid zeer verschillend is gehanteerd. Soms is aan een territoriaal criterium de voorrang gegeven, zoals het buitenland. In andere gevallen is de afbakening gericht op de behartiging van bepaalde belangen zoals de landbouw. In weer andere gevallen heeft bij de taakverdeling de aard van het beleidsgebied de doorslag gegeven.

Zo is de coördinatie van de beleidsvoorbereiding op het gebied van de ruimtelijke ordening formeel geconcentreerd bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, terwijl de uitvoering voornamelijk elders plaats vindt (Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Visserij).

Het spreekt vanzelf dat bij de besluitvorming over de interdepartementale taakverdeling en coördinatie politieke overwegingen mede van invloed zijn. Inzichten van bewindslieden, eisen van coalitiepartners, politieke druk om de zorg voor bepaalde taken reliëf te geven door het creëren van nieuwe departementen of onderde-

len daarvan (bij voorbeeld maatschappelijk werk, milieuhygiëne) spelen bij de besluitvorming een belangrijke rol. Omdat deze factoren naar hun aard een wisselende inhoud hebben, kan er maar in beperkte mate van tevoren rekening mee gehouden worden.

3.2.2.2 Ingebouwde coördinerende taken De mogelijkheden van de minister-president en de minister van Financiën – die beiden een belangrijke coördinerende taak hebben in het kader van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid – om een gecoördineerd regeringsbeleid tot stand te brengen, zijn beperkt. De minister-president is immers niet inhoudelijk verantwoordelijk voor het regeringsbeleid in haar onderdelen. Het voor een goede taakvervulling van de minister van Financiën noodzakelijk inzicht in de doeleinden van het overheidsbeleid en de totale kosten (en opbrengsten) van de door de centrale overheid verrichte afzonderlijke taken ontbreekt. De rijksbegroting geeft wel een nauwkeurig beeld van de begrote uitgaven, maar verschaft geen duidelijkheid over de onderlinge samenhang van de door verschillende departementen nagestreefde doeleinden en over de relatie tussen de doeleinden enerzijds en de verrichte activiteiten anderzijds. Duidelijkheid zou wel bereikt kunnen worden met behulp van een analyse van overheidsdoelstellingen in hun onderlinge relaties en daarop gebaseerde zogenaamde programmastructuren. In dit verband moge verwezen worden naar de activiteiten die de C.O.B.A. ter zake ontplooit.

De beleidsterreinen van de onderraden zijn in een aantal gevallen onduidelijk afgebakend. Daarbij zij opgemerkt dat bij de thans bestaande indeling in onderraden in ieder geval het onder 3.1.2.1 genoemde onderscheid tussen facetten en sectoren maar zeer ten dele herkenbaar is. De taken waarop de coördinatie betrekking heeft bij het ruimtelijk beheer, het wetenschapsbeleid en het sociaal en cultureel welzijn zijn bij voorbeeld onduidelijk vastgelegd.

De coördinerend bewindsman heeft op zijn beleidsterrein geen zeggenschap over het ressort van andere bewindslieden. Zijn be-

voegdheden liggen voornamelijk op het administratieve vlak: hij dient er zorg voor te dragen dat de voor de totstandkoming van een afgestemd beleid noodzakelijke stukken ter tafel worden gebracht. Blijkens de praktijk reikt zijn feitelijke invloed in sommige gevallen verder. Als coördinerend bewindsman van een onderaad wordt doorgaans aangemerkt de Minister van het departement met het op het desbetreffende beleidsterrein meest uitgebreide takenpakket. Soms is het echter moeilijk aan te geven welk van de betrokken departementen het belangrijkste takenpakket heeft. Bij vijf onderraden is een minister, hoofd van een departement, coördinerend bewindsman. Voor het wetenschapsbeleid treedt een minister zonder portefeuille als zodanig op, terwijl voor de Europese Zaken een staatssecretaris als coördinerend bewindsman is aangewezen. Aangenomen moet worden dat deze verschillen van invloed zijn op het functioneren van de coördinatie.

Voor sommige beleidsterreinen, zoals de consumentenzaken, is volstaan met het aanwijzen van een coördinerend bewindsman. Onduidelijk is, aan welke criteria een beleidsterrein moet voldoen om aanwijzing van een coördinerend bewindsman of instelling van een onderraad te rechtvaardigen.

3.2.2.3 Horizontaal overleg De ministerraadsvergaderingen kosten de ministers zeer veel tijd; in het eerste half jaar van 1974 is de Ministerraad 265 uur in vergadering bijeen geweest. Het komt nogal eens voor dat in de ministerraad gebrachte kwesties weer moeten worden terugverwezen naar het ambtelijk niveau, omdat onvoldoende ambtelijk vooroverleg had plaatsgevonden. Ook komt het voor dat er onvoldoende vooroverleg met direct-belanghebbenden blijkt te zijn geweest. De door toezeggingen naar buiten ontstane tijdsdruk kan zo groot worden dat een gedegen interdepartementale ambtelijke beleidsvoorbereiding praktisch onmogelijk wordt.

Hoewel het zeer gewenst is het aantal onderraden beperkt te houden, kan in een enkel geval de vraag gesteld worden waarom een onderraad ontbreekt. Dit geldt bij voorbeeld voor de coördinatie

van het beleid van de centrale overheid ten opzichte van de lagere overheden. Voor de coördinatie van onderdelen van dit beleid zijn verscheidene organisatorische voorzieningen getroffen. De Minister van Binnenlandse Zaken is in 1973 aangewezen als coördinerend bewindsman voor de behandeling van belangrijke aangelegenheden waarbij de financiën van de lagere overheid zijn betrokken. Voorts is er een op de problemen van verscheidene departementen betrekking hebbend geregeld overleg ingesteld met de besturen van de grote gemeenten, waarvoor een ambtelijke interdepartementale werkgroep onder leiding van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het werk voorbereidt. Onlangs heeft de Ministerraad besloten dat een commissie ad hoc uit zijn midden de totstandkoming van een ontwerp-gewestwet zal voorbereiden.

Er ontbreekt echter een vast college uit de Ministerraad voor de systematische behandeling van alle vraagstukken betreffende de coördinatie van het beleid van de centrale overheid ten opzichte van de lagere overheden (zie 4.2.6). In dit en soortgelijke gevallen wreekt zich dat duidelijke criteria, op grond waarvan besloten kan worden in welke gevallen onderraden ingesteld moeten worden, niet voorhanden is.

Zoals eerder is opgemerkt bestaat er niet altijd overeenstemming over de vraag hoever het beleidsterrein van een onderraad zich uitstrekt. Daarbij komt dat voor verschillende onderraden formele taakomschrijvingen ontbreken. Dientengevolge blijft soms onduidelijk, of een probleem al dan niet in een onderraad behandeld moet worden en, zo ja, in welke. Deze onduidelijkheden zijn ook van invloed op de samenstelling van de onderraden. Duidelijke normen voor lidmaatschap ontbreken. In vijf van de zeven onderraden hebben meer dan tien bewindslieden zitting. In de praktijk blijkt de deelname aan de onderraden soms sterk af te wijken van de formele samenstelling. In het eerste half jaar van 1974 is dat duidelijk gebleken. In een drietal onderraden was de presentiegraad van ministers uitgesproken laag. Een betrekkelijk groot aantal malen daarentegen woonden in de beschouwde periode

staatssecretarissen die formeel geen deel uitmaken van deze onderraden onderraadsvergaderingen bij.

In de eerste helft van 1974 namen onderraadsvergaderingen 73,5 uur in beslag. Dit gegeven is van betekenis wanneer het bezien wordt in relatie tot het aantal uren (265) dat de Ministerraad in dezelfde periode in vergadering bijeen is geweest. Het is gewenst inzicht te verwerven in de factoren die deze verhouding bepalen. Afgezien van eventuele bijzondere gebeurtenissen in deze periode (energiecrisis) is de vraag gewettigd in hoeverre de onderraden thans wezenlijk bijdragen tot ontlasting van de Ministerraad.

Het deelnemen aan de onderraden betekent vooral een zeer zware last voor de Ministers die van vele onderraden lid zijn. De Minister-President en de Minister van Financiën zijn lid van alle zeven onderraden, de Minister van Verkeer en Waterstaat van zes, en de Ministers van Economische Zaken en Sociale Zaken van vijf onderraden.

De indruk bestaat dat het de Ministers veelal ontbreekt aan de voor het dragen van hun collectieve verantwoordelijkheid noodzakelijke ondersteuning. Dit geldt dan bij de voorbereiding van stukken voor de Ministerraad of een onderraad die niet of slechts zijdelings betrekking hebben op het beleidsterrein van het eigen departement. Men kan dan ook begrijpen dat de laatste tijd stemmen opgaan om in deze ondersteuning te voorzien.

3.2.2.4 Beleidsvorming ten aanzien van interdepartementale taakverdeling en coördinatie Voor wat betreft organisatorische voorzieningen ten behoeve van de beleidsvorming ten aanzien van interdepartementale taakverdeling en coördinatie kan het volgende worden opgemerkt. De minister-president, die bevoegd is om competentiegeschillen te beslechten, beschikt niet over een apparaat dat alle competentiekwesaties zelfstandig kan onderzoeken. Er is geen procedure die verzekert dat de minister van Binnenlandse Zaken, die wel over een dergelijk apparaat beschikt, betrokken wordt bij de beslechting van dan wel advisering over competentiegeschillen. De bestaande afspraken en procedures om de minister van

Binnenlandse Zaken in staat te stellen een beleid op het gebied van overheidsorganisatie te voeren zijn ontoereikend. De genoemde bewindsman beschikt immers niet over duidelijke bevoegdheden om verkennende onderzoeken te initiëren naar interdepartementale organisatievraagstukken.

Het beleid ten aanzien van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie is nog in ontwikkeling. Dit is mede hieraan toe te schrijven dat nog geen sprake is van een systematische wetenschappelijke ondersteuning. Het bestuurskundig onderzoek in Nederland, voor zover het is gericht op de centrale overheid, draagt, met uitzondering van het financieel-economische gebied, nog een overwegend fragmentarisch karakter.

3.2.3 Voorstellen

De Raad is van oordeel dat met betrekking tot de onder 3.2.2 genoemde knelpunten een nadere advisering wenselijk is. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen op de korte termijn gerichte praktische voorstellen en voortgezet onderzoek ten behoeve van de interdepartementale taakverdeling en coördinatie op langere termijn.

1 Nadere adviezen gericht op praktische voorstellen zullen zo tijdig uitgebracht moeten worden dat beslissingen kunnen worden genomen bij voorkeur voor of tijdens de eerstvolgende kabinetsformatie. De Raad is van mening dat bij deze nadere advisering prioriteit gegeven dient te worden aan de volgende knelpunten:

- a De interdepartementale taakverdeling met betrekking tot respectievelijk:
 - milieu;
 - onderwijs en vorming;
 - algemene bijstandswet;
 - opperbeheer van de politie (zulks met inachtneming van het be- raad dat thans gaande is).
- b Nadere afbakening van de beleidsterreinen van de onderraden

en de daarmee corresponderende ambtelijke organen, zodat ten behoeve van de beleidscoördinatie duidelijkheid verkregen wordt met betrekking tot de vraag of en welke problemen in de diverse onderraden behandeld dienen te worden.

c Verbetering van de coördinatie van het (algemeen) beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de lagere overheden. Nagegaan dient te worden of hier instelling van een afzonderlijke onderraad gewenst is, en zo ja, wat de relatie van deze onderraad dient te zijn tot andere onderraden, en welke voorzieningen op ambtelijk niveau voor deze coördinatie getroffen zouden moeten worden (zie ook onder 4.4.3).

De Raad stelt voor deze advisering op te dragen aan een ad hoc-commissie, bij voorkeur voorgezeten door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en waarin verder zitting hebben enkele hoge ambtenaren van de Ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Financiën, alsmede enkele externe deskundigen. Het nodige onderzoek kan worden verricht door de directie Overheidsorganisatie en -automatisering.

2 De Raad is verder van mening dat inzicht verkregen moet worden in de gewenste interdepartementale taakverdeling en coördinatie op langere termijn.

Daarvoor is voortgezet onderzoek nodig met betrekking tot het ontwikkelen en toetsen van criteria voor de indeling van departementen en beleidsterreinen.

Ook is voortgezet onderzoek nodig naar de coördinatievoorzieningen. Voor- en nadelen van het bestaande coördinatiemodel en van andere coördinatiemogelijkheden zullen geanalyseerd en onderling vergeleken moeten worden, met gebruikmaking van beschikbare studies en buitenlandse ervaringen. Dit onderzoek kan worden verricht door de directie Overheidsorganisatie en -automatisering, die als gevolg van de adviezen van de commissie-Van Veen aandacht dient te besteden aan vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie. Omdat meer gesystematiseerde kennis van de beleidsdoelstellingen een noodzakelijke voorwaarde is om de interdepartementale taakverdeling en coör-

dinatie te verbeteren, zijn de activiteiten van de C.O.B.A. op het gebied van de beleidsanalyse van groot belang. De Raad is van mening dat daarom de onderzoeken van doeleindenstructuren en organisatiestructuren op elkaar moeten worden afgestemd.

3 Voor wat betreft de onder 3.2.2.4 genoemde competentiekwesties is het gewenst de Minister van Binnenlandse Zaken te betrekken bij de advisering ter zake. De ministerraad zou de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid moeten verlenen om verkennende onderzoeken te initiëren naar interdepartementale organisatievraagstukken.

4 Verhoudingen tussen overheden, met name centrale overheid en lagere overheden

4.1 Inleiding

4.1.1 *Probleemstelling*

Naast aandacht voor de problematiek van taakverdeling en coördinatie en verdeling van beleidsvoorbereidingsfuncties binnen de centrale overheid, bestaat er binnen veel staten grote belangstelling voor de problematiek van verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende overheden. Deze belangstelling is onder meer te verklaren uit de ontstaansgeschiedenis van de meeste staten, waarin een eenmaal – meestal na veel strijd – bereikte verdeling van taken en bevoegdheden veelal is vastgelegd in moeilijk te wijzigen wetten. In Nederland zijn de verhoudingen in hun grondtrekken aldus meer dan een eeuw geleden gevormd. In 1848 en de jaren daarna is vorm gegeven aan de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen vanuit de idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Daarmee werd weliswaar beoogd het centralisme uit de Napoleontische tijd en de periode daarna terug te dringen, maar niet in die mate dat met name provincies hun oude macht terugkregen zoals zij die hadden in de Republiek der Verenigde Nederlanden. De vrees voor federalisme was hieraan zeker niet vreemd. De gemeenten en het rijk vormden daardoor in wezen de hoofdbestuurslagen, terwijl aan provincies vooral toezichhoudende en bemiddelende taken werden toegedacht. Dit stelsel heeft tot aan de tweede wereldoorlog redelijk gefunctioneerd. Vooral na de tweede wereldoorlog is aanpassing van het bestuur in toenemende mate noodzakelijk geworden. Omdat het maar gedeeltelijk gelukt is in het beleid deze aanpassingen tot stand te brengen is de druk om te komen tot een meer fundamentele aanpak vooral de laatste 10 jaar sterk toegenomen. Dit heeft zich vooral geuit in de discussie en plannen aangaande gewestvorming.

Mede in het licht van deze plannen zal de Raad in dit hoofdstuk aandacht besteden aan de verhoudingen tussen de overheden en met name die tussen rijk en gemeenten. Daarbij zal de Raad mede in relatie tot de voorafgaande hoofdstukken ingaan op het beleid

en het beleidsvormingsproces van de centrale overheid ten aanzien van de lagere overheden, de bestuurlijke schaalvergroting vanuit de lokale overheid, de bestuurlijke schaalverkleining vanuit de centrale overheid en binnen de lokale overheid, en de financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen.

4.1.2 *Verhoudingen tussen overheden, algemeen*

Het bestuursstelsel uit de vorige eeuw geldt in grote lijnen ook thans nog. Wel zijn grenswijzigingen van gemeenten tot stand gekomen en zijn gemeenten samengevoegd. Zo daalde het aantal gemeenten van 999 in 1956 tot 842 op 1 januari 1974. De laatste jaren treedt enige temporisering op in de gemeentelijke herindelingen (zie bijlage VIII). Mede om aan gemeentelijke herindeling te ontkomen pogen gemeenten door gemeenschappelijke regelingen en andere middelen zoals stichtingen aan de eisen van schaalvergroting het hoofd te bieden en anderzijds zoveel mogelijk de zelfstandigheid te behouden. Dit proces gaat nog steeds door. Naar schatting – exacte cijfers lijken niet voorhanden – bestaan er momenteel tenminste 1500 gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regelingen zijn vooral bedoeld voor vrijwillige samenwerking ten aanzien van één of enkele taken met een technisch karakter, zoals vuilverbranding, schooltandverzorging, drinkwatervoorziening en dergelijke. Vooral van 1965 tot 1972 zijn gemeenschappelijke regelingen met een ruimere taakstelling tussen gemeenten tot stand gekomen, de zogenaamde pré-gewesten. Er bestaan momenteel rond vijftig pré-gewesten. De meer belangrijke pré-gewesten zijn die rond Eindhoven, Den Bosch, Den Haag, Gooiland en Nijmegen. Voor het Rijnmondgebied is in 1965 een apart openbaar lichaam ingesteld.

Vooraf door het streven van zowel gemeenten als rijk naar een gelijk gemeentelijk voorzieningenniveau, is bovendien een groot deel van de gemeentelijke taken en bevoegdheden in enigerlei vorm verschoven naar de centrale overheid. Zo is thans het merendeel van de gemeentelijke taken gebonden aan richtlijnen en

aanwijzingen van de centrale overheid, en is een groot aantal gemeentelijke besluiten onderworpen aan goedkeuring vooraf door provincies. Recentelijk ontstaan nieuwe vormen om beleid tussen rijk, gemeente en provincie op elkaar af te stemmen, zoals basisakkoorden en geïstitutioniseerd vooroverleg. Dit vindt bij voorbeeld plaats op het terrein van de volkshuisvesting en het gemeentelijk openbaar vervoer. Ook heeft het rijk taken soms integraal overgenomen. In een aantal gevallen is dat gepaard gegaan met de vorming van provinciale, gewestelijke of gemeentelijke diensten die in een hiërarchische verhouding staan tot een bepaald departement, dat wil zeggen deconcentratie.

Ten slotte wordt opgemerkt, dat taken niet steeds van gemeenten naar het rijk overgaan, maar dat vooral gedurende de laatste 10 jaartaken die aanvankelijk bij gemeenten lagen aan de provinciale overheid zijn toevertrouwd. Een ontwikkeling die zich vooral heeft voorgedaan op terreinen als ruimtelijke ordening en milieu-beheer, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de provinciale bevoegdheden op grond van de wet inzake de luchtverontreiniging.

4.1.3 *Financiële verhoudingen tussen overheden*

Aangezien naast het rijk de gemeenten in economisch opzicht veruit de belangrijkste overheden zijn, gaat het hier vooral om de verhouding rijk-gemeenten. Uit financieel oogpunt is het gebruikelijk de gemeentelijke activiteiten op te splitsen in twee sectoren:

a. de sector bedrijven, dat wil zeggen de gemeentelijke activiteiten die gericht zijn op de voortbrenging van individuele goederen en diensten, zoals onder meer gemeentelijke energiebedrijven, drinkwatervoorziening, openbaar vervoer en openbare gezondheidszorg;

b. de sector overheid in engere zin, te weten:

1 overheidstaken waarvan de kosten van rijkswege via zogenaamde doeluitkeringen in beginsel volledig worden vergoed. Dit zijn veelal taken die lagere overheden in opdracht van hogere overheden uitvoeren (zogenaamde medebewindstaken), zoals onderwijs, politie en bijstandsverlening;

2 andere taken, waarvan de meeste in de autonome sfeer liggen.

In principe behoort de sector bedrijven kostendekkend te zijn. De doeluitkeringen worden door het rijk verleend, voor zover zij althans een gevolg zijn van het door het rijk gestelde (minimum) voorzieningenniveau.

Ter dekking van de uitgaven bedoeld onder *b.2* dient in de eerste plaats een algemene uitkering uit het gemeentefonds. Voor groene gemeenten die zich door een bepaald kostenverhogend aspect onderscheiden van andere gemeenten zijn verfijningen in de algemene uitkering mogelijk.

In de tweede plaats worden de middelen voor deze uitgaven verkregen uit rijksbijdragen, bedoeld voor die taken die zo ongelijk over de gemeenten zijn verdeeld, dat volledige bekostiging uit de algemene uitkering inclusief de verfijningen hierin niet goed mogelijk is. Vaak is aan het verlenen van een rijksbijdrage de voorwaarde verbonden dat de gemeente en eventueel ook het particulier initiatief de met de bijdrage beoogde voorziening mede financieren (zogenaamde koppelsubsidies). In de derde plaats werven gemeenten ook rechtstreeks eigen middelen via de gemeentelijke belastingen. Ten slotte kan in gevallen waarin door structurele oorzaken geen sluitende gemeentebegroting kan worden verkregen, bij uitzondering een beroep worden gedaan op een aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds (artikel 12 Financiële Verhoudingswet 1960). Aan het verkrijgen van deze bijdrage zijn voorwaarden verbonden.

Met de instelling van het hierboven genoemde gemeentefonds is een centrale middelenvererving voor alle gemeenten gezamenlijk tot stand gekomen. Het fonds wordt gevoed uit een deel van de belastinginkomsten van het rijk, en het wordt over de gemeenten verdeeld via objectieve maatstaven; dat wil zeggen maatstaven die los staan van het door de gemeenten gevoerde beleid, zoals inwonertal en oppervlakte van gemeenten. Met het gemeentefonds is de eigen rechtstreekse middelenvererving door ge-

meenten via hun eigen belastingen van minder belang geworden. Dat laatste was dan ook één van de beweegredenen om dit fonds in te stellen. Immers voordat dit fonds bij de Financiële Verhoudingswet 1929, later herzien in 1960, werd ingesteld, bestonden in een aantal gevallen tussen gemeenten onrechtvaardige verschillen in de relatie tussen het noodzakelijk uitgavenniveau en de draagkracht van de plaatselijke bevolking.

Voor wat betreft de gemeentelijke investeringen en de daarvoor benodigde leningen is sedert 1963 een centrale middelenverwerking ingesteld. Dat is geschied op grond van de wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen. Deze wet is vastgesteld in het belang van het algemeen financieel-economisch beleid en beoogt primair de vaste financiering te verzekeren van gemeentelijke en provinciale kapitaaluitgaven. De wet is voorts vastgesteld, omdat gemeentelijke investeringen herhaalde malen bleken te botsen met landelijke conjuncturele doelstellingen – met name in het geval van de gemeentelijke inflatoire financiering in de periodes 1950–1951 en 1956–1957 –, en omdat de centrale overheid bij die gelegenheid niet beschikte over een geschikt instrumentarium om het investeringsgedrag van lagere overheden te beïnvloeden.

De wet stelt dat bij normale situaties kapitaaluitgaven door Gedeputeerde Staten worden goedgekeurd indien langlopende leningen aanwezig zijn. De wet kent twee uitzonderingsregimes. Ten eerste kunnen bij (dreigende) conjuncturele overspanning de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken een leningplafond instellen. Ten tweede mogen bij spanning op de kapitaalmarkt de gemeenten alleen lenen via de Bank voor Nederlandse Gemeenten. De toewijzing geschiedt dan door de genoemde ministers na advies van Gedeputeerde Staten. De strekking van de centrale financiering is onder meer de positie van lagere overheden in een krappe kapitaalmarkt te versterken, opdat zij nog langlopende middelen kunnen verkrijgen op naar omstandigheden redelijke voorwaarden. Overigens zij in dit verband vermeld, dat de regering voornemens is de bepalingen aangaande de uitzonderingsre-

gimes aan te passen ¹. Daartoe zou artikel 5 van de wet kapitaaluitgaven lagere publiekrechtelijke lichamen in die zin veranderd worden, dat dit artikel niet alleen van toepassing is op een overspannen kapitaalmarkt, maar ook geldt bij andere overwegingen van algemeen financieel-economisch beleid, waarvoor bovendien artikel 4 van de wet kan worden ingetrokken.

Mede door of onder invloed van bovengenoemde wetten hebben zich enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Zo is ten eerste het gemeentelijk belastinggebied in omvang afgenomen. Hoewel dat gebied in 1970 wel enigszins is verruimd, bedraagt het thans minder dan 10 % van de totale gemeentelijke inkomsten, zij het dat de ene gemeente meer eigen belasting wil en kan heffen dan de andere.

In de tweede plaats hebben sedert de inwerkingtreding van de Wet kapitaaluitgaven lagere publiekrechtelijke lichamen de uitzonderingsregimes gegolden: vanaf 1 november 1963 tot 5 december 1965 het leningplafond, en sindsdien de centrale financiering. Daarbij is geleidelijk voor het entameren van nieuwe gemeentelijke en provinciale werken het regime ingevoerd van het gegarandeerd minimum-leningbedrag. De regering heeft meegedeeld bij de aanpassing van artikel 5 Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen de garantie van dit minimum-leningbedrag als wettelijke verplichting van de Staat op te nemen ¹. In de derde plaats kampen steeds meer gemeenten met begrotingstekorten. Momenteel betreft dit reeds één derde van alle gemeenten. Deze tekorten betreffen vooral de sector doelluitkeringen – in concreto onderwijs en politie – en de sector bedrijven, met name gemeentelijk openbaar vervoer en gemeenteziekenhuizen. Daarbij zij echter vermeld dat onder meer de tekorten van de

¹ Brief van de minister van Financiën, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de minister van Verkeer en Waterstaat d.d. 29 november 1974 inzake de toekoms van de Wet kapitaaluitgaven lagere publiekrechtelijke lichamen (nr. 13204,1).

gemeentelijke openbaar-vervoerbedrijven met ingang van 1 januari 1976 binnen het kader van een normenstelsel door de centrale overheid worden overgenomen, met dien verstande dat indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, aan deze regeling terugwerkende kracht kan worden verleend tot 1 januari 1974. De gemeenten met een begrotingstekort moeten voor het merendeel een aanvullende bijdrage uit het gemeentefonds aanvragen.

Ten slotte dreigt het relatieve aandeel van de algemene uitkering ten opzichte van het totaal van de gemeentelijke inkomsten af te nemen. Thans bestaat al ongeveer de helft van de gemeentelijke inkomsten uit inkomsten verkregen uit doeluitkeringen en rijksbijdragen.

4.1.4. *Verhoudingen binnen lagere overheden*

Intussen is er niet alleen sprake geweest van centralisatie. Ook decentralisatie, zij het in geringere mate, heeft plaatsgevonden. Zo zijn enkele bepalingen in de gemeentewet inzake het toezicht op de gemeentebesturen sedert 1966 aangepast in die zin, dat de opsomming van aan goedkeuring door gedeputeerde staten onderworpen besluiten aanmerkelijk is bekort en een differentiatie in het toezicht naar inwonertal is ingevoerd¹. Decentralisatiemogelijkheden zijn voorts ook aanwezig binnen de lagere overheden. Daartoe beschikken zij over publiekrechtelijke en privaatrechtelijke middelen.

Op grond van de gemeentewet kunnen commissies worden ingesteld voor de behartiging van een bepaalde taak voor het gehele gebied (functionele decentralisatie) of voor een algemene taakbehartiging voor een deel van het gebied (territoriale decentralisatie). Territoriale binnengemeentelijke decentralisatie is tot nu toe vooral gehanteerd of wordt thans overwogen bij de vorming van

¹ De wet op 15 december 1966, Stb. 5464 tot wijziging van een aantal bepalingen van de Gemeentewet met betrekking tot het toezicht op de gemeentebesturen (artikel 228 e.v. van de Gemeentewet).

deelgemeenteraden in Rotterdam, die onder meer plaatsvindt in het kader van de stadsgewestgedachte, en bij de plannen tot wijkraden ingeval van de gemeentelijke herindelingen van Zaanstad en Tholen. Ook binnen de uitgestrekte Friese gemeenten bestaan vormen van binnengemeentelijke decentralisatie. Verder zijn in Amsterdam plannen in voorbereiding.

Functionele binnengemeentelijke decentralisatie is onder meer gehanteerd op terreinen van jeugd- en bejaardenwerk, cultuur, sport, onderwijs, recreatie, verkeer en vervoer en volkshuisvesting.

Tot voor kort was de bevoegdheid tot decentralisatie alleen aan gemeenten voorbehouden. Binnenkort krijgen provincies de mogelijkheid tot functionele decentralisatie.

Privaatrechtelijk wordt uitgegaan van – meestal bestaande – verenigingen en stichtingen. Dit doet zich onder meer voor op terreinen van gezondheidszorg, samenlevingsopbouw en recreatie.

4.1.5 Beleidsvorming ten aanzien van verhoudingen tussen overheden

De centrale overheid is primair verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de organisatie van het openbaar bestuur, zoals onder meer neergelegd in grondwet, provinciewet en gemeentewet. Dat van de lagere overheden, zowel op zichzelf als in de onderlinge relaties en in die met de centrale overheid, is daaraan niet onttrokken. Deze verantwoordelijkheid voor wat betreft de algemene organisatorische aspecten en de gebiedsindeling van de lagere overheden berust vooral bij de minister van Binnenlandse Zaken, die daartoe beschikt over de Directie Binnenlands Bestuur en wordt geadviseerd door de Raad voor de Territoriale Decentralisatie.

Voor wat de financiën van de lagere overheden betreft, deelt de genoemde minister de verantwoordelijkheid met de minister van Financiën. Aan de minister van Binnenlandse Zaken is sinds juni 1973 toegekend een coördinerende taak bij de behandeling van

belangrijke aangelegenheden waarbij de financiën van de lagere overheden zijn betrokken. De ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken beschikken respectievelijk over de directie Financiën Lagere Publiekrechtelijke Lichamen en de directie Financiën Binnenlands Bestuur. Als adviescollege functioneert de Raad voor de Gemeentefinanciën. Naast deze op de wet berustende adviescolleges zijn bij de beleidsvorming nog betrokken de Vereniging van Nederlandse Gemeenten die over elk voorstel van de centrale overheid dat de gemeenten raakt haar standpunt kenbaar maakt, alsmede het Inter Provinciaal Overleg dat een soortgelijke functie voor de provincies vervult. Ook is er vast overleg tussen de vier grote gemeenten en de regering. Daarnaast bestaan er vormen van geïnstitutionaliseerd overleg tussen enkele departementen en gemeenten.

In het verband van deze inleiding is het van belang melding te maken van de stand van zaken met betrekking tot de vorming van regionaal bestuur.¹

Zo is in 1965 het Openbaar Lichaam Rijnmond ingesteld, zulks vooral ten behoeve van de coördinatie van de binnen zijn gebied liggende gemeenten. De Rijnmondraad wordt rechtstreeks gekozen en verkrijgt zijn financiële middelen uit een gelimiteerde rijksbijdrage en ongelimiteerde gemeentelijke bijdragen. Er is van de zijde der betrokken gemeenten een college van advies, dat de gewestraad ter zijde staat. Een wetsontwerp tot wijziging van de wet Openbaar Lichaam Rijnmond is ingediend, en een wetsontwerp tot instelling van een openbaar lichaam agglomeratie Eindhoven zal binnenkort volgen. Voorts beoogt de centrale overheid gewestvorming voor het gehele land.

Zo mag blijkens recente mededelingen van de minister van Binnenlandse Zaken verwacht worden dat in het voorjaar 1975 zal zijn gepubliceerd het rapport over de herziening van de bestuurlijke organisatie dat het Instituut voor Bestuurswetenschappen in opdracht van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie voorbe-

¹ Ook in het buitenland doen zich overeenkomstige ontwikkelingen voor, zie bijlage VI.

reidt. Tevens zal dan het advies van die Raad uitgebracht moeten zijn. In de tussentijd wordt op het departement van Binnenlandse Zaken en in overleg met een aantal ministers verder gewerkt aan een ontwerp-gewestwet.

Voor zover bekend beoogt de minister de instelling door de centrale overheid van gewesten, die een interne structuur hebben overeenkomstig die van gemeenten en provincies. De gewestrazen zullen rechtstreeks worden gekozen. De gewesten zullen op grond van een wettelijk vast te stellen structuurschets geleidelijk in het gehele land worden ingesteld.

De concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling van Nederland is kortgeleden verschenen¹. Daarin worden op basis van een analyse van huidige bestuurlijke samenhangen en de toekomstige maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen 44 ruimtelijke eenheden aangeduid, die eventueel kunnen dienen als gewestgebieden (zie bijlage IX, C).

Ook de lagere overheden voeren beleid ten aanzien van hun eigen organisatie en de relaties tot andere overheden. Zoals reeds vermeld betreft het hier in de praktijk onder meer het tot stand brengen van een groot aantal samenwerkingsvormen tussen gemeenten en pogingen tot binnengemeentelijke decentralisatie en andere vormen om burgers bij het gemeentebestuur te betrekken.

4.2 Knelpunten

4.2.1. *Algemeen*

Voor wat de relatie tussen de overheden betreft, gaat het er vooral om hoe een verantwoord evenwicht te vinden tussen centralisatie en decentralisatie, dat wil zeggen de twee in principe tegengestelde beginselen die aan de territoriaal gedecentraliseerde eenheidsstaat ten grondslag liggen. Bij de bepaling van het evenwicht kan

¹ Concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling van Nederland, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1974

nooit een voor altijd geldende oplossing worden gevonden. De democratie en doelmatigheidscriteria, waaraan de verhoudingen moeten voldoen, kunnen in de loop der tijden een andere inhoud krijgen, zij zijn tijdgebonden en houden subjectieve elementen in. Op grond van de betekenis die de laatste decennia aan deze criteria is gegeven is voortdurend geconstateerd dat grote knelpunten aanwezig zijn, zonder dat zij zijn weggenomen. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat het bestuur toegankelijk en overzichtelijk moet zijn, zowel in het belang van de burgers als in dat van bestuurders. Ook is er het algemeen aanvaarde beginsel dat op alle bestuur dat burgers raakt politieke controle mogelijk moet zijn. Tot slot wordt in toenemende mate aan bestuur de eis gesteld dat het in staat is in te spelen op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen en in een vroegtijdig stadium doeleinden in onderling verband kan brengen en onderling kan afwegen.

4.2.2 *Verhoudingen tussen overheden, algemeen*

Voorals sedert de tweede wereldoorlog staan deze verhoudingen sterk in het teken van de maatschappelijke en ruimtelijke schaalvergroting. Veel burgers wonen, werken en recreëren bij voorbeeld in verschillende gemeenten. Milieuverontreiniging strekt zich over grote gebieden uit en kan niet meer effectief vanuit één gemeente worden beheerst. Het ordeningsbeleid van de ene gemeente legt beperkingen op aan de beleidsmogelijkheden van andere gemeenten. Van dat laatste verschijnsel zijn onder meer talloze voorbeelden te vinden in de sfeer van het industrialisatiebeleid, verkeers- en vervoersbeleid en in de volkshuisvesting. Zo heeft het vestigen van industrieën in de ene gemeente gevolgen voor werkgelegenheid en leefklimaat in een naburige gemeente, zonder dat deze laatste dit beleid zelf direct kan beïnvloeden. Het gebrek aan woonruimte in grote centrumgemeenten en de aantrekkelijke mogelijkheden van woonruimte in randgemeenten is één van de factoren die heeft bijgedragen tot ernstige gevolgen voor de grote gemeenten, zoals daling van de bevolking en met name van het jonge en welvarende deel daarvan.

Daarnaast bestaat er behoefte aan schaalvergroting welke voortkomt uit het te kleine draagvlak dat veel gemeenten hebben voor een doelmatige en voor alle belanghebbenden democratisch te beïnvloeden dienstverlening.

Dit geldt met name voor die vormen van dienstverlening die een grote mate van ambtelijke en technische uitrusting vereisen zoals onder meer het openbaar vervoer en de gezondheids-, onderwijs- en sociaal-culturele voorzieningen. Kleine gemeenten kunnen in die gevallen slechts tegen relatief hoge lasten eenzelfde voorzieningenniveau bieden als grote gemeenten. Voor zover voorzieningen ontbreken in de randgemeenten maakt de bevolking van deze gemeenten vaak gebruik van voorzieningen van naburige (centrum)gemeenten. Op dat voorzieningenniveau kunnen zij echter geen invloed uitoefenen en vaak dragen zij niet bij in de financiële lasten. Verder zijn de apparaten van kleine gemeenten vaak niet in staat te voldoen aan de toenemende eisen van geïntegreerde beleidsvoorbereiding, en kunnen deze gemeenten soms onvoldoende tegenspel bieden tegen grote maatschappelijke organisaties, zoals projectontwikkelingsmaatschappijen, grote bedrijven en dergelijke.

Er heeft nog niet een zodanige bestuurlijke aanpassing plaatsgevonden dat de gebieden van het lokale bestuur aansluiten bij de gebieden waarop zich de voor het lokaal bestuur relevante maatschappelijke en ruimtelijke processen afspelen. Wel zijn, zoals reeds eerder is vermeld, in een aantal gevallen gemeenten samengevoegd, zijn vrijwillige samenwerkingsvormen tussen gemeenten tot stand gekomen en is een apart openbaar lichaam in geval van het Rijnmondgebied ingesteld. Deze bestuurlijke antwoorden bevredigen echter slechts ten dele.

Zo stuit gemeentelijke herindeling op steeds grotere weerstanden van de betrokkenen en bovendien stagneert deze thans. Ook kan betwijfeld worden of de hierbij tot nu toe gevolgde procedure, die in de praktijk nogal traag en star blijkt te werken, wel voldoende doeltreffend is voor de thans benodigde bestuurlijke schaalver-

groting. Er zal namelijk blijken dat bij de aldus gevormde groot-schalige gemeenten, niet valt te ontkomen aan de instelling van wijken met belangrijke uitvoerende bevoegdheden. Deze wijken verschillen dan veelal niet van de huidige gemeenten.

Evenmin dragen gemeenschappelijke regelingen in voldoende mate bij tot het aanpassen van het lokale bestuur aan de eerder gesignaleerde maatschappelijke en ruimtelijke processen. Zij zijn daar overigens ook niet voor bedoeld, omdat gemeenschappelijke regelingen vooral mogelijk gemaakt zijn om samenwerking tussen gemeenten ten aanzien van één of hooguit enkele taken te bevorderen. Veelvuldig gebruik van gemeenschappelijke regelingen werkt onoverzichtelijkheid in de hand. Daarbij komt dat bij deze vorm van bestuur democratische invloed moeilijk te realiseren is, en op plaatselijk niveau de afweging van belangen sterk bemoeilijkt wordt. Juist vanwege deze beperkingen zijn gemeenten, veelal op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, overgegaan tot de vorming van pré-gewesten. Deze pré-gewesten zijn vaak niet meer dan vrijblijvende overleg- en adviesorganen. Vrijwillige medewerking van gemeenten is de basis van deze pré-gewesten. In de praktijk zal deze evenwel dikwijls niet bereikt worden of niet zo ver gaan dat op regionaal niveau de problemen krachtig kunnen worden aangepakt.

Overigens zij er in dit verband op gewezen dat de samenwerking tussen gemeenten niet alleen plaatsvindt binnen de landsgrenzen. Voor wat betreft de grensstreken bestaan in enkele gevallen ook samenwerkingsvormen tussen Nederlandse gemeenten en respectievelijk Belgische en West-Duitse gemeenten. Vanwege de verschillen in staatsrechtelijke systemen en het nog veelal ontbreken van een boven-nationaal beleid ter zake, hebben deze samenwerkingsvormen meestal het karakter van een noodverband.

De instelling door het rijk van een apart openbaar lichaam, zoals in geval van Rijnmond, is tot nu toe de meest fundamentele aanpak van de problematiek. Toch lijkt ook het Openbaar Lichaam Rijnmond niet in alle opzichten geslaagd. In de opzet van Rijn-

mond zit een duidelijke spanning tussen kenmerken van een intergemeentelijk orgaan, zoals bij voorbeeld blijkt uit de bevoegdheden en de financiële verhoudingen tussen Rijnmond en de gemeenten, en kenmerken van een bovengemeentelijk orgaan, zoals onder meer blijkt uit de wijze van verkiezing van de Rijnmondraad.

Naast de hierboven vermelde gemeentelijke herindeling en gemeentelijke samenwerking, waarbij taken en bevoegdheden in principe binnen de gemeentelijke sfeer blijven, is de gemeentelijke beslissingsbevoegdheid inzake een groot aantal taken verschoven naar hogere overheden, met name naar het rijk. Ook deze bestuurlijke ontwikkelingen lossen de problemen rond de gemeentelijke en regionale problematiek niet op. Dit geldt zowel voor het geval het rijk gemeentelijke taakuitoefening kan beïnvloeden door een grote verscheidenheid aan middelen zoals doeluitkeringen, richtlijnen, aanwijzingen, circulaires en dergelijke, als in geval van volledige overneming van gemeentelijke taken.

In het eerste geval zal het tot stand brengen van een samenhangend beleid in bepaalde regio's en de daartoe noodzakelijke coördinatie van de in die regio's gelegen gemeenten zoveel kennis van de specifieke regionale problemen en behoeften en een zodanig bestuurlijk instrumentarium vereisen, dat dit voor de centrale overheid vrijwel onmogelijk is. Dit geldt evenzeer voor het geval het rijk taken van gemeenten volledig overneemt, waar bij een veelvuldige taakoverdracht van gemeenten naar rijk nog bij komt dat dan nauwelijks sprake kan zijn van een gedecentraliseerde staat. Weliswaar is de situatie bij gedeconcentreerde taakuitoefening door het rijk in zoverre gunstiger dat hier wel enige afstemming van taakuitoefening door het rijk op plaatselijke behoeften en omstandigheden kan plaatsvinden, maar ook deze vorm van bestuur kan niet goed bijdragen tot een samenhangend regionaal bestuur.

Immers door hun kenmerk van rijksorgaan is coördinatie met gemeentelijke organen moeilijk te realiseren, nog afgezien van de

coördinatie tussen de gedeconcentreerde diensten onderling, die alleen al door het groot aantal verschillende rayons (zie bijlage VII) te wensen over laat.

De huidige provincies krijgen de laatste jaren naast hun traditionele toezichts-, beroeps-, bemiddelings- en coördinatiefuncties op enige terreinen een eigen taak. Daarbij doet zich het probleem voor dat voor sommige van deze taken de provinciale schaal te groot en voor andere te klein is. Een ander probleem is dat zij in de uitvoerende sfeer onvoldoende kracht kunnen bijzetten aan hun nieuwe functies. Planning en uitvoering zijn te zeer gescheiden.

Samengevat kan worden gesteld dat de maatschappelijke en ruimtelijke schaalvergroting onvoldoende gevolgd is door een bestuurlijke schaalvergroting. Een regionale overheid die in staat is de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen vanuit een algemeen kader te besturen ontbreekt vooralsnog. Bij de vertaling van deze maatschappelijke en ruimtelijke schaalvergroting in bestuurlijke kaders zouden tevens de functionele en centraliserende tendenties alsmede de daardoor vooral sedert de tweede wereldoorlog ontstane onoverzichtelijkheid teruggedrongen moeten worden.

4.2.3 *Financiële verhouding tussen overheden*

In het algemeen kan worden gesteld, dat er steeds meer centralisatie van de middelenverwerving voor gemeenten is opgetreden, zowel voor de gewone als voor de kapitaaldienst. Dit blijkt uit het afnemend aandeel van de eigen gemeentelijke belastingen, het toenemende belang van uitkeringen van de centrale overheid en uit het gemeentefonds en de centrale financiering van de kapitaaluitgaven.

Daarmee is derhalve de scheiding tussen financiële verantwoordelijkheid (vooral bij het rijk) en de beleidsbepalende verantwoordelijkheid (bij gemeenten) groter geworden. In de praktijk blijkt

deze situatie gemeenten in veel gevallen niet te dwingen nut en offer van een bepaalde uitgave af te wegen. Aangezien binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat enige scheiding tussen beide verantwoordelijkheden altijd aanwezig zal zijn, kan slechts binnen bepaalde grenzen getracht worden deze verdere scheiding tegen te gaan door gemeenten onder meer een groter eigen belastinggebied te geven. Hierdoor zou tevens kunnen worden bereikt dat gemeenten speciale verschillen in behoeften goeddeels uit eigen belastingen (kunnen) financieren. Overigens is met de in 1970 ingevoerde onroerendgoedbelasting enige verruiming van het gemeentelijk belastinggebied tot stand gebracht.

De eerder gesignaleerde toeneming van het aandeel van de doeluitkeringen, rijksbijdragen en dergelijke in het totaal van de centraal verkregen gemeentelijke inkomsten heeft geleid tot een aantasting van de gemeentelijke vrijheid van handelen en tot centralisatie. Belangrijk zijn daarbij de voorwaarden die worden gesteld om een uitkering te verkrijgen. Zelfs aan een kleine bijdrage – zoals bij voorbeeld tot slechts 10 % van de kosten van muziekscholen – zijn soms zoveel voorwaarden verbonden dat daarmee tevens voor een groot deel beslag wordt gelegd op de in principe vrij besteedbare eigen inkomsten of de zonder nadere voorwaarden toegekende algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds. De factoren die leiden tot het toekennen van bijdragen, subsidies en doeluitkeringen uit 's rijks kas, zijn velerlei. Een van de belangrijkste daarvan is, zoals reeds eerder is opgemerkt, dat doeluitkeringen en rijksbijdragen in een aantal gevallen nog de enige mogelijkheid vormen om te voorzien in kostbare voorzieningen, die zo ongelijk over de gemeenten zijn verspreid, dat daaraan door de verdeelsleutel der algemene uitkering niet tegemoet kan worden gekomen. Deze situatie is overigens nog versterkt door de toeneming van omvang en betekenis van gemeentelijke taken, terwijl gemeenten sterk verschillen in omvang en soms ook in functie. Ook uit andere overwegingen bevorderen departementen, maatschappelijke organisaties en gemeentebesturen vaak het gebruik van doeluitkeringen en bijdragen. Zo bieden doeluitkeringen en bijdragen uit 's rijks kas voor de departementen een effectief mid-

del om binnen gemeenten gedetailleerd en eventueel overal gelijke voorzieningen te realiseren. Daarin worden deze departementen soms gesteund door maatschappelijke organisaties, zoals landelijk werkzame stichtingen, belangengroeperingen en dergelijke, voor wie een bepaalde voorziening eenvoudiger is te bereiken via een verwant departement dan – in geval van een overal gelijke voorziening – door overtuiging van ruim 800 afzonderlijke gemeenten. Ook is het voor gemeentebestuurders soms aantrekkelijk bij 'spending departments' bijdragen te vragen voor voorzieningen die anders bekostigd hadden moeten worden uit de algemene uitkering of waarvoor men anders de eigen belastingplichtige had moeten aanslaan.

4.2.4 *Verhoudingen binnen lagere overheden*

Deze verhoudingen worden gezien in het licht van de toenemende behoefte aan bestuurlijke schaalverkleining. Zoals eerder is gesteld, beschikken de gemeenten over de zogenaamde binnengemeentelijke decentralisatie en de stichtings- en verenigingsvorm, om burgers in enigerlei vorm bij het bestuur te betrekken.

Binnengemeentelijke territoriale decentralisatie heeft tot nu toe nauwelijks plaatsgevonden en voor zover dat wel het geval is, hebben de aldus gedecentraliseerde organen meestal slechts adviserende bevoegdheden. Van de mogelijkheid tot functionele binnengemeentelijke decentralisatie is meer gebruik gemaakt. Ook hier lijkt het overigens overwegend adviserende bevoegdheden te betreffen.

Binnengemeentelijke decentralisatie wordt, hoewel zij daar niet uitsluitend voor is bedoeld, meestal gezien als middel om burgers meer invloed op het bestuur te geven. De vrees, dat de gedecentraliseerde organen doel op zichzelf worden, vervreemden van de burgers, een verlengstuk worden van het gemeentebestuur en verworpen tot gedeconcentreerde organen, heeft dit middel ongunstig beïnvloed.

Andere middelen, zoals verbetering van de verhouding gemeenteraad – ambtelijk apparaat, ombudsman, vormen van inspraak, sociale raadsliden, opbouwwerk en sociale actie, kunnen naast en als aanvulling op binnengemeentelijke decentralisatie vaak nodig zijn. Binnengemeentelijke decentralisatie, haar mogelijke betekenis in het licht van de verhouding bestuur – bestuurden, en de relatie tot andere relevante middelen lijkt de laatste jaren in het onderzoek meer aandacht te krijgen. Voortgezet onderzoek en vooral evaluatie en vergelijking van de verschillende vormen waarmee gemeenten experimenteren, is gewenst.

Voor wat betreft stichtingen en verenigingen kan worden opgemerkt dat deze als voordeel hebben, dat zij zich vrijer kunnen opstellen en gemakkelijker burgers kunnen laten deelnemen in het bestuur. Nadelen zijn echter dat langzamerhand een onoverzichtelijk en ontoegankelijk geheel van stichtingen en daarbij behorende subsidieregelingen is ontstaan, dat zich vaak grotendeels aan democratische overheidscontrole en openbaarheid onttrekt. De representativiteit van de besturen kan soms in twijfel worden getrokken. Een recent verschijnsel is verder dat een groot aantal doublures wordt opgemerkt tussen de eigen dienstverlening van de overheid en die van de door haar gesubsidieerde instellingen.

Recentelijk vindt direct of indirect studie van het vraagstuk van de stichtingsvorm plaats. Onlangs is door de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk een commissie van advies ingesteld met de opdracht onderzoek in te stellen naar het democratisch en doelmatig functioneren van instellingen die werken met overheidssubsidie (en vooral stichtingen). Op 5 december jl. is een werkgroep 'Bundeling Particuliere Acties Stadsvernieuwing' geïnstalleerd die in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gaat onderzoeken hoe stadsvernieuwingcorporaties moeten functioneren. Door de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse wordt onderzoek verricht naar het subsidiebeleid.

4.2.5 *Beleidsvorming ten aanzien van verhoudingen tussen overheden*

Nagenoeg alle departementen beïnvloeden en vormen ten dele het beleid van de lagere overheden, bijv.:

- infrastructurele werken (Verkeer en Waterstaat);
- woningbouw en stadsvernieuwing (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening);
- werkgelegenheid (Sociale Zaken en Economische Zaken);
- industrialisatie en kleinbedrijf (Economische Zaken);
- onderwijsvoorzieningen (Onderwijs en Wetenschappen, Landbouw en Visserij, Binnenlandse Zaken);
- monumentenzorg, recreatieve en culturele voorzieningen (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk);
- wijkopbouw, sociale begeleiding, bijzondere bevolkingsgroepen, bejaarden en alleenstaanden (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk);
- ziekenhuisopbouw (Volksgezondheid en Milieuhygiëne);
- budgettaire positie van gemeenten en bestuurlijke organisatie (Financiën en Binnenlandse Zaken).

In de huidige situatie is een eerste voorwaarde voor een geïntegreerd beleid voor de lagere overheden een vroegtijdige coördinatie van het beleid binnen de centrale overheid en tussen deze en de lagere overheden. De commissie van Veen heeft destijds aanbevolen de minister van Binnenlandse Zaken te benoemen tot de coördinerende minister voor het beleid ten aanzien van lagere overheden. Een eerste begin met de coördinatie is thans gemaakt met betrekking tot aangelegenheden waarbij de financiën der lagere overheden in betekenende mate zijn betrokken. Echter coördinatie van andere aspecten van beleidsvorming ten aanzien van lagere overheden, bijv. van wetgeving binnen verschillende departementen waarin medebewindstaken, bevoegdheden van lagere overheden en het daarop te houden toezicht zijn aangegeven, ontbreekt nog grotendeels (zie ook 3.2.2.3). Hetzelfde kan worden opgemerkt omtrent het regionalisatie- en deconcentratiebeleid van de departementen.

Om te zorgen voor een algemene coördinatie van de centrale overheid ten opzichte van de lagere overheden zou uiteraard het aanwijzen van een coördinerend minister op zich zelf onvoldoende zijn. Ondersteuning door beleidsvoorbereidende of adviserende organen, die onder meer ook zorg dragen voor onderzoek naar bestuurlijke verhoudingen en evaluatie van bestuurlijke vernieuwingen lijkt vereist. Opmerkelijk is dat dergelijke organen zowel binnen als buiten het departement van Binnenlandse Zaken nauwelijks aanwezig zijn. Wel bestaat de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, maar dit orgaan heeft bij zijn huidige opdracht in de praktijk niet voldoende kunnen bijdragen tot een fundamentele aanpak van de problemen. Nodig is een orgaan dat op basis van een aantal aangepaste beginselen en richtlijnen, continu in de gelegenheid wordt gesteld de minister van Binnenlandse Zaken te adviseren over de meest democratische en doelmatige verdeling van taken en bevoegdheden over de overheden, ongeacht of dit nu functioneel of territoriaal bestuur betreft of dat alleen het belang van lagere overheden wordt gediend.

Binnen het beleid zelf ten aanzien van de lagere overheden zijn vooral plannen tot gewestvorming van wezenlijk belang voor de bestuurlijke verhoudingen op langere termijn. Hoewel enkele kenmerken van de gewesten thans bekend zijn, bestaat nog grote onduidelijkheid omtrent de toekomstige verhoudingen tussen de overheden. Het is noodzakelijk daaromtrent een zo duidelijk mogelijk beeld te hebben, dat wil zeggen dat er een doel-model moet zijn. In relatie tot een dergelijk model, kan zinvol worden gesproken over de bestuurlijke vernieuwingen die men nastreeft. In de volgende paragrafen gaat de Raad dieper op dit vraagstuk in. Bestuursmodellen worden globaal aangeduid en vergeleken en aanvullende voorstellen worden gedaan.

4.3 Bestuursmodellen

Om het lokale bestuur aan te passen aan vooral de maatschappelijke en ruimtelijke schaalvergroting en daarmee een antwoord te

Openbaar bestuur

geven op de knelpunten in de bestuurlijke verhoudingen, bestaan in principe de volgende mogelijkheden, die in de afgelopen jaren in meerdere of mindere mate in discussie zijn geweest:

- vrijwillige vormen van samenwerking tussen gemeenten via de wet gemeenschappelijke regelingen, zoals de pre-gewesten;
- het voegen van een 'bestuurslaag' tussen provincies en gemeenten, dat wil zeggen gewestvorming;
- uitbreiding van de taken en bevoegdheden der provincies en in sommige gevallen schaalverkleining van de provincies, dat wil zeggen vorming van provincies nieuwe stijl;
- gemeentelijke herindeling vooral door uitbreiding van de bestuursgebieden van kleine gemeenten, dat wil zeggen vorming van maxigemeenten.

De eerstgenoemde mogelijkheid heeft aanvankelijk in het overheidsbeleid en met name in de nota Bestuurlijke Organisatie, 1969¹ veel nadruk gekregen. Momenteel wordt vrij algemeen erkend dat de wet gemeenschappelijke regelingen niet bedoeld is voor meer integraal bestuur, en voor de mogelijke instelling van een nieuwe bestuurslaag, en dat daarop gebaseerde pre-gewesten erg kwetsbaar zijn door de vrijwillige medewerking van gemeenten. Daarom staan thans alleen de andere mogelijkheden ter discussie ^{2,3}. Elke mogelijkheid staat echter niet op zich zelf, maar hangt samen met opvattingen omtrent onder meer het aantal be-

¹ Nota Bestuurlijke Organisatie, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1969–1970, nr. 10.310.

² Voor een overzicht van de opvattingen ter zake van politieke partijen zij verwezen naar het Tijdschrift voor Overheidsadministratie, 29 augustus 1974.

³ Er zijn de laatste jaren varianten op de hieronder genoemde modellen A en B in discussie geweest. Daarbij werden gewesten en provincies nieuwe stijl opgevat als bestuurslichamen, die zich vooral zouden moeten bezighouden met planning en coördinatie van gemeenten, en die zo min mogelijk met uitvoerende taken zouden moeten worden belast. Een strikte scheiding van planning en uitvoering komt de Raad weinig realistisch voor. Daar waar deze scheiding in de praktijk beproefd is – op enkele beleidsterreinen van de huidige provincies en van het enige thans bestaande gewestelijke bestuur (Rijnmond) – wordt zij als onbevredigend ervaren. Om die reden worden deze varianten hier niet in de beschouwing betrokken.

stuurslagen en de toezichts- en financiële verhoudingen daartussen. Ook omvat elke mogelijkheid deels een andere methode van reorganisatie. Aldus ontstaat rond elke mogelijkheid een zogenaamd doelmodel, waarin wordt aangegeven welke verhoudingen men op langere termijn met het middel hoopt te bereiken en hoe dat tot stand moet worden gebracht, dat wil zeggen de fasen of overgangsmoedellen. Alvorens de hoofdlijnen van de drie modellen uiteen te zetten wijst de Raad er met nadruk op dat doelmodellen weliswaar nodig zijn om zinvol over bestuurlijke vernieuwing te praten, maar dat het doelmodel geen absoluut karakter heeft. Op grond van ervaringen en voortgezet onderzoek zal het model op onderdelen moeten worden bijgesteld en nader worden geconcretiseerd.

4.3.1 *Gewestvorming (model A)*

Dit model is voortgekomen uit de discussie naar aanleiding van gewestvorming op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen en sluit voor een groot deel aan bij de opzet van het Openbaar Lichaam Rijnmond. Het verschil met deze wet is vooral dat de gewesten van bovenaf worden ingesteld, alsmede een rechtstreekse financiële verhouding tot de centrale overheid krijgen. Er wordt gestreefd naar een gewestelijk bestuur, zulks in nauwe relatie met het gemeentelijk bestuur. Men beoogt met de invoering van gewesten aan te sluiten bij een eerder gesignaleerde ontwikkeling vanuit de gemeenten om gezamenlijk op een ruimere schaal taken uit te voeren en om te komen tot meer samenwerking en planning. Gesproken wordt dan van de lokaal/regionale bestuurslaag en van 'samengesteld' of 'verlengd lokaal bestuur'. Ontkend wordt in dat verband dat gewesten een nieuwe bestuurslaag vormen. Gewesten en gemeenten krijgen ieder een deel van de huidige gemeentelijke taken en bevoegdheden, zij het dat zij deze in samenwerking moeten uitvoeren en gewesten niet of slechts in zeer beperkte mate boven de gemeenten staan. Daarom worden aan de gewesten in de gedachtenvorming vaak toezichthoudende taken onthouden. In dit model streeft men een

strikte scheiding van toezicht en uitvoering na. De opzet is planning en uitvoering meer in één hand te leggen. Daarbij komt het gewestelijk niveau vooral in aanmerking voor ordenende taken; de meer op de burger betrokken dienstverlenende taken vallen vooral toe aan het gemeentelijk niveau. Om te voorkomen dat de ene bestuurslaag de andere volledig zal gaan overheersen, zouden aan gewesten en gemeenten minimum takenpakketten moeten worden toegekend. Taken die niet uitdrukkelijk tot uitsluitend het gewestelijk of gemeentelijk minimum takenpakket zijn gerekend, kunnen per gewest verschillend over gemeenten en gewesten verdeeld worden. Mede omdat gewestvorming kan leiden tot slechts enkele gewesten per provincie die bovendien soms de provinciegrenzen overschrijden, wordt in dit model de vorming van sterk vergrote provincies (zogenaamde landsdelen) voorgestaan. Een ander argument voor de instelling van landsdelen is, dat in bepaalde gevallen maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen ook over de grenzen van de provincies heen reiken, zoals in het geval van de Randstad, de samenhang tussen de Achterhoek en Twente, tussen Zeeland en West-Brabant, en tussen Nijmegen en Zuid-Limburg. Deze landsdelen zouden in principe het huidige provinciale takenpakket moeten krijgen, zij het dat wellicht enkele uitvoerende taken over kunnen gaan naar gewesten. Hun toezichthoudende en beroepstaken gelden zowel ten aanzien van gemeenten als ten aanzien van gewesten. Sommigen zoals de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening¹ sluiten hiervan het planologisch toezicht uit, dat zij willen voorbehouden aan gewesten.

Over de financiële verhoudingen in dit model bestaan enkele verschillen van inzicht. Sommigen menen dat het rijk naast gewesten ook gemeenten moet financieren, zulks als een logische consequentie van de minimum takenpakketten van beide. Anderen me-

¹ Advies over gewestvorming, Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1973.

nen dat het rijk uitsluitend één van beide moet financieren waarbij meestal de voorkeur uitgaat naar de gewesten. De andere (in dit geval de gemeente) wordt dan door het gewest gefinancierd.

Aangaande de samenstelling en inrichting bestaat weinig verschil van mening. Het gaat om gewesten met een bestuursinrichting, die overeen komt met die van de huidige gemeenten, zij het dat soms wordt voorgesteld om naast de rechtstreeks gekozen gewestraad ook een college van advies van de zijde der gemeenten in te stellen, zoals thans ook bij Rijnmond bestaat, of om het passief kiesrecht voor te behouden aan gemeenteraadsleden. Het meest genoemde aantal gewesten is ± 45 .

Tot slot gaat men er meestal van uit dat ook gemeentelijke herindeling moet plaatsvinden om een zekere aanpassing van gemeentelijke gebieden aan hun nieuwe taken en bevoegdheden te bewerkstelligen en om de onderlinge verschillen qua inwonertal en gebiedsomvang enigszins te verminderen. Wanneer gemeenten geacht worden aanzienlijk minder en vooral kleinschalige taken in de directe woonomgeving uit te voeren, gaat het vooral om opsplitsing van grote gemeenten in enkele (deel)gemeenten. Daarnaast blijft samenvoeging van zeer kleine gemeenten noodzakelijk omdat deze ook voor de overgebleven gewestelijke taken nog een te klein draagvlak zullen bieden. Bovendien beoogt men met samenvoeging van de zeer kleine gemeenten de sterke onderlinge verschillen tussen de gemeenten qua inwonertal te verminderen. Ten slotte behouden gemeenten hun mogelijkheden tot binnengemeentelijke decentralisatie, hetgeen overigens ook voor de beide volgende modellen geldt. Het reorganisatieproces zou globaal gesteld als volgt kunnen verlopen. In de eerste fase geleidelijke invoering van gewesten en het tot stand brengen van gemeenschappelijke regelingen tussen provincies. In de tweede fase voltooiing van het proces van gewestvorming en beginnen met gemeentelijke herindeling. Tot slot de invoering van landsdelen en het voltooiën van de gemeentelijke herindeling.

4.3.2 *Provincies nieuwe stijl (model B)*

Met de provincie nieuwe stijl beoogt men niet alleen een verschuiving van een aantal gemeentelijke taken naar het provinciale niveau, maar tevens een schaalverkleining, zulks door uitbreiding van het aantal provincies en door vervanging van taken en bevoegdheden van de centrale overheid, met name gedeconcentreerde bevoegdheden, door provinciale taken en bevoegdheden. Gewesten als bestuurslaag tussen gemeenten en provincies zijn hier derhalve niet nodig. De provincies zouden hun historisch verklaarbare zwakke positie verliezen en een belangrijke bestuurslaag worden waaraan een aantal uitvoerende gemeentelijke taken, zoals brandweer, politie, hulpverleningsdiensten, gezondheidszorg e.d., en een aantal thans door het rijk gedeconcentreerde taken worden toegekend.

Ook zouden de provincies meer in staat moeten worden gesteld zich bezig te houden met een effectieve beheersing van toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen (ordenende taken) en coördinatie van gemeenten. Zo zouden meer nog dan thans bevoegdheden op terreinen als ruimtelijke ordening, milieubeheer, industrialisatiebeleid, openluchtrecreatie, woningbouwbeleid e.d. wezenlijke bestanddelen zijn van het provinciale takenpakket.

Wanneer het proces van herverkaveling van taken en bevoegdheden voltooid is, zou er een indirecte financiële verhouding kunnen ontstaan tussen rijk en gemeente, met de provincie als tussenschakel. Daarbij zouden algemene uitkeringen aan de gemeenten moeten zijn gewaarborgd. Het meest genoemde aantal provincies nieuwe stijl is 20 à 25. Gevolgen voor de andere bestuurslagen zijn in dit model een verdere uitbreiding van coördinerende bevoegdheden van de centrale overheid ten aanzien van provincies nieuwe stijl en enige verschuiving van toezichhoudende- en beroepstaken van provincies naar rijk. Voor zover provincies nieuwe stijl gezamenlijk niet in staat zijn in voldoende mate de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen te beheersen, die over hun grenzen reiken, zal de taak van de centrale overheid ook ten aanzien van deze ontwikkelingen versterkt moeten worden. Voor

de gemeenten wordt evenals bij model A gestreefd naar gemeentelijke herindeling, zij het dat in dit model gemeenten meer groot-schalige taken zullen kunnen behouden dan bij model A. Dit zou ertoe kunnen leiden dat hier meer dan bij model A gestreefd moet worden naar samenvoeging van kleinere gemeenten. Een minimum inwonertal van rond 20 000 inwoners wordt vaak verondersteld. Grote gemeenten zouden ook in deze conceptie kunnen worden opgedeeld in (deel)gemeenten. Het reorganisatieproces ten slotte is enerzijds gericht op aanpassing van het huidige taken- en bevoegdhedenpakket en van de grenzen van een aantal te handhaven provincies, en anderzijds op het instellen van nieuwe provincies in de sterk verstedelijkte gebieden zoals Rotterdam (Rijnmond), Amsterdam, Den Haag, Eindhoven en Twente. Juist in die gebieden verschilt de gebiedsindeling uit model A weinig met die uit dit model. Vervolgens zou moeten worden overgegaan tot gemeentelijke herindeling, die voor de verstedelijkte gebieden zou kunnen inhouden schaalverkleining en voor de landelijke gebieden schaalvergroting.

4.3.3 *Maxi-gemeenten (model C)*

Met maxi-gemeenten wordt een sterke mate van samenvoeging van kleine gemeenten nagestreefd tot bijv. ± 100 gemeenten. In principe verandert niets of weinig aan het gemeentelijk takenpakket. Wel kunnen een groot aantal samenwerkingsvormen tussen gemeenten worden opgeheven. De provincies worden geacht hun huidige taken te blijven uitoefenen. Alleen op binnengemeentelijke schaal zouden meer dan nu aan wijken en aan functionele commissies ex art. 61 t/m 64F gemeentewet bestuursbevoegdheden moeten worden toegekend. Het reorganisatieproces zou uitsluitend moeten verlopen via het proces van gemeentelijke herindeling.

Bij een zeer vergaande vorm van gemeentelijke herindeling wordt rekening gehouden met instelling van landsdelen, die evenals bij model A in de plaats treden van de provincies.

4.3.4 *Vergelijking*

In bijlage IX worden de hoofdkenmerken van de bestuursmodellen beknopt samengevat en worden mogelijke bestuurlijke gebiedsindelingen, zoals deze tot nu toe zijn gepubliceerd, nader geïllustreerd. De hoofdkenmerken worden schematisch in bijlage IX A nader uiteengezet. Bijlage IX B bevat een overzicht van primaire, secundaire en tertiaire verzorgingsrayons, die respectievelijk zouden kunnen dienen als bestuursgebieden voor provincies nieuwe stijl, gewesten en maxi-gemeenten. Andere mogelijke indelingen worden gegeven in de bijlagen IX C t/m F, voor achtereenvolgens gewesten, landsdelen, provincies nieuwe stijl en maxigemeenten. Op grond van laatstgenoemde bijlagen heeft de Raad getracht aan te geven hoe bestuurseenheden qua bevolkingsomvang binnen en tussen de drie modellen zouden kunnen verschillen (bijlage IX G en H). Uit deze gebiedsindelingen komt ondermeer naar voren dat de helft van het aantal gewesten een inwonertal kan hebben onder de 204.000 inwoners, en landsdelen onder de 3 miljoen. In geval van provincies nieuwe stijl en maxi-gemeenten zouden deze inwonertallen resp. 530 000 en 100 000 kunnen zijn. Ter vergelijking wordt opgemerkt, dat in de huidige situatie de helft van het aantal gemeenten kleiner is dan 9600 inwoners, met als kleinste Katwoude met 271 inwoners en als grootste Amsterdam met rond 790 000 inwoners. De helft van het aantal provincies is kleiner dan 850 000 inwoners met als kleinste Drenthe met 322 000 inwoners en met als grootste Zuid-Holland met 2,5 miljoen inwoners.

Met nadruk zij erop gewezen, dat de genoemde bijlagen slechts mogelijke gebiedsindelingen zijn, die vooral zijn gebaseerd op geconstateerde en te verwachten maatschappelijke en bestuurlijke samenhangen. Nadere bepaling van de gebieden is noodzakelijk, uitgaande van de taken en bevoegdheden van de bestuurseenheden. Daarbij dient bedacht te worden dat de uiteindelijke indeling berust op een beleidsbeslissing waarin gebieden worden aangegeven voor een zo optimaal mogelijke uitvoering van een groot

aantal taken en bevoegdheden, die qua benodigd gebied en inwoner-tal zoveel mogelijk bij elkaar aansluiten. Eén gebieds-omvang die voor alle taken en bevoegdheden tegelijk de meest doelmatige en democratische is, lijkt niet te realiseren. Men zal moeten bedenken dat alle modellen hierin overeenstemmen, dat zij in plaats van functioneel bestuur een integrale afweging van vele belangen op één niveau willen mogelijk maken en dat reeds daarom niet met alle afzonderlijke belangen met eigen gebiedsindelingen maximaal kan worden rekening gehouden.

Omdat voor een nauwkeurige beantwoording van alle mogelijke vragen gegevens die bij een onderlinge vergelijking van de drie modellen een rol spelen ontbreken, en ook niet op korte termijn bereikbaar lijken, wordt slechts in globale zin nagegaan in hoeverre oplossingen bereikt worden ten aanzien van de eerdergenoemde knelpunten. De knelpunten zijn samengevat in tien punten. De Raad benadrukt nogmaals dat de knelpunten zijn gesignaleerd op grond van criteria, waarvan de keuze en het gewicht subjectief bepaald zijn.

Vooraf ten aanzien van de eerste twee hieronder aan te duiden punten, heeft de Raad het als een ernstige belemmering onder-vonden, dat zo weinig informatie aanwezig is over de concrete ta-ken en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen. De al-gemene wettelijke bepalingen betreffende gemeentelijke en pro-vinciale taken en bevoegdheden zijn zo ruim dat hieruit niet is af-te leiden welke taken en bevoegdheden zij nu in concreto uitvoe-ren. Dit zal waarschijnlijk in de praktijk sterk verschillen tussen ge-meenten van rond 500 of rond 500 000 inwoners.

Ook bestaat nog maar betrekkelijk weinig inzicht in het aantal in-woners of de omvang van het gebied dat nodig is om een bepaal-de taak en bevoegdheid zo democratisch en doelmatig mogelijk uit te voeren. Enkele eerste pogingen zijn daartoe ondernomen. In Nederland onder meer in het 'Bestuursonderzoek Oost-Neder-

land'¹ en in het Rijnmond-rapport 'De taken verdeeld'², en in het buitenland onder meer door de Royal Commission on Local Government (Redcliffe – Maud Commission)³ en in West-Duitsland door F. Wagener⁴.

In deze rapporten wordt onder meer een globaal onderscheid gemaakt tussen taken met een meer 'ordenend' ('environmental') karakter, die gericht zijn op de beheersing van toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen, en taken met een meer dienstverlenend ('personal') karakter, bedoeld voor directe dienstverlening in de woonomgeving. Dit globale onderscheid is in dit rapport ook gehanteerd.

Beheersing van toekomstige maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen (ordenende taken). In de toelichting op de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling (blz. 25) wordt in dit verband het volgende gesteld:

'De besluitvormings- en uitvoeringskaders op lokaal niveau zijn niet in toereikende mate afgestemd op de maatschappelijke samenhangen zoals deze in de loop van de tijd zijn ontstaan; de bestuurlijke relevante maatschappelijke processen voltrekken zich in andere, doorgaans ruimere verbanden dan dat van de woongemeenten van de daarbij betrokken burgers'.⁵

Voor beheersing van maatschappelijke en ruimtelijke processen kan niet zonder meer één ideale gebiedsomvang worden aangegeven. Dit hangt bij voorbeeld af van bevolkingsdichtheid en de aard van de samenhang waarop men zich richt. Bovendien wor-

¹ Bestuurskundig onderzoek Oost-Nederland, Eindrapport van bestuurskundig onderzoek, 1973, en Eindadvies, 1974.

² De taken verdeeld, Rapport van de werkgroep Bestuurstaken Rijnmond, juni 1974.

³ Royal Commission on Local Government, London, 1969.

⁴ F. Wagener, Neubau der Verwaltung, Düsseldorf, 1969.

⁵ Structuurschets voor de Bestuurlijke Indeling van Nederland, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1974.

den de gebieden beïnvloed door de verwachtingen ten aanzien van de toekomstige maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling en de termijn die men daarbij voor ogen heeft. In de concept-structuurschets is vooral met het oog op de in de toekomst te verwachten maatschappelijke en ruimtelijke samenhangen in wonen, werken en recreëren en in het voorzieningspatroon, een 44-tal gebieden aangegeven, die sterk variëren naar inwonertal, tussen bij voorbeeld 100 000 in dunbevolkte gebieden tot 1 miljoen in dichtbevolkte gebieden. De gewesten uit model A zouden derhalve daarbij kunnen aansluiten. Maxi-gemeenten kunnen dat in mindere mate doen, omdat zij in het algemeen daarvoor te klein zijn. De provincies nieuwe stijl zouden met name in de sterk verstedelijkte gebieden ook geschikte kaders zijn. Voor de minder verstedelijkte gebieden zouden zij wellicht op iets langere termijn het juiste kader kunnen bieden. Juist in die gevallen zou zeker in de aanvang aanvulling door gemeentelijke herindeling nodig zijn. De noodzaak daartoe is dan ook vooral bij de vorming van provincies nieuwe stijl onderstreept.

Bestuurlijke schaalvergroting voor enkele lokale dienstverlenende taken Voor zover deze taken een sterke mate van specialisatie vereisen en relatief hoge lasten veroorzaken bij een klein draagvlak, zijn deze taken voor het merendeel opgenomen in gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten. Model A sluit daar het meest op aan, door gewesten te vormen, die een zodanige schaal hebben dat het merendeel van deze gemeenschappelijke regelingen kan worden opgeheven en opgenomen in de gewesten. Maxi-gemeenten en provincies zouden respectievelijk voor een deel van deze taken te klein of te groot zijn. Sommige taken eisen bij gelijke toepassing van democratie en doelmatigheidsmaatstaven een kleinere en andere een grotere schaal dan die van gewesten van bij voorbeeld rond 200 000 inwoners. Maxi-gemeenten zouden nog een aantal gemeenschappelijke regelingen moeten aangaan voor taken die een draagvlak van aanzienlijk meer dan 200 000 inwoners vereisen. Provincies zouden daarentegen deze taken juist wel op zich kunnen nemen. Zo zouden bij voor-

Openbaar bestuur

beeld bij de provincies nieuwe stijl kunnen berusten politie, brandweer, rampenbestrijding, ambulancedienst, openbare nutsbedrijven en kostbare recreatieve en culturele voorzieningen. Uit de eerder genoemde onderzoeken wordt gesteld dat zij een schaal van meer dan 200 000 inwoners behoeven.

Kortom: met gewesten poogt men aan de behoefte aan schaalvergroting voor dienstverlenende taken zoveel mogelijk te voldoen, de provincies nieuwe stijl zijn daarvoor deels te groot terwijl de maxi-gemeenten daarvoor deels te klein zijn.

Terugdringen van centralisatie en deconcentratie In geval van gewesten, provincies nieuwe stijl en maxi-gemeenten wordt gestreefd naar het terugdringen van een gedetailleerde bemoeiing door de centrale overheid, zoals deze zich onder meer heeft voorgedaan in allerlei nadere bepalingen bij doeluitkeringen en rijksbijdragen. Naarmate de eenheden groter zijn zal dit minder op bezwaren stuiten. In zoverre voldoen de maxi-gemeenten aanzienlijk minder dan gewesten en provincies nieuwe stijl. De vergelijking op dit punt tussen de twee laatstgenoemde mogelijkheden is genuanceerder. Zo zijn provincies nieuwe stijl weliswaar groter dan gemeenten, maar bij het model van de gewesten worden ook landsdelen als vergrote provincies tussen Rijk en gewesten verondersteld. Aangezien echter landsdelen in dit model worden beschouwd als een bestuurslaag die qua functie overeenkomt met de huidige provincies en derhalve rechtstreekse relaties – vooral van financiële aard – van de centrale overheid met de gewesten blijven bestaan, meent de Raad dat de kans op het terugdringen van centralisatie bij model B groter is dan bij model A. Het laatste geldt ook ten aanzien van de vervanging van deconcentratie door decentralisatie. Dit is één van de hoofddoelen bij de vorming van provincies nieuwe stijl en, zij het in mindere mate, bij de vorming van gewesten. In deze beide gevallen is deze vervanging voordien het meest eenvoudig te bewerkstelligen, omdat onder meer een groot aantal gedeconcentreerde diensten ook nu al op provinciale en bovengemeentelijke schaal werkt. Maxi-gemeenten lijken daartoe het minst geschikt door hun beperkt inwonertal.

Bevorderen integraal bestuur Wanneer bij gewesten wordt uitgegaan van de conceptie van 'verlengd of samengesteld' lokaal/regionaal bestuur bemoeilijkt dit integraal bestuur op zichzelf omdat een deel van de taken bij gewesten en een ander deel bij de gemeenten zal berusten. Respectievelijk provincies nieuwe stijl en maxi-gemeenten voldoen aanzienlijk meer, omdat hier duidelijk sprake is van te onderscheiden overheden, ieder met een duidelijk van elkaar te onderscheiden taken- en bevoegdhedenpakket. De provincie nieuwe stijl is er zelfs expliciet voor bedoeld.

Eenvoud van bestuurlijke structuur Bij ieder van de drie modellen zal de overzichtelijkheid in vergelijking met de huidige situatie worden bevorderd; in alle gevallen zullen immers een aantal gemeenschappelijke regelingen kunnen verdwijnen. Bij vergelijking van de beoogde eindsituatie van de drie modellen onderling lijkt model A door de mogelijke verschillen in verdeling van taken over gemeenten en gewest binnen de verschillende gewesten en door de veronderstelde toezichts- en financiële verhoudingen, de meest complexe bestuurlijke structuur te bewerkstelligen. Dit wordt vooral veroorzaakt door het invoegen van een nieuwe bestuurslaag in dit model. De Raad gaat ervan uit dat de gewesten een nieuwe bestuurslaag vormen. Het feit dat zowel gewestelijke als gemeentelijke vertegenwoordigende organen rechtstreeks worden gekozen, en dat deze gewesten en gemeenten rechtstreeks taken en bevoegdheden hebben ten aanzien van burgers, zal voor die burgers in feite een nieuwe bestuurslaag inhouden. Model B en model C pogen de verhoudingen tussen de overheden te vereenvoudigen.

Voorkomen van combinatie van uitvoerende en toezichhoudende bevoegdheden Model A gaat grotendeels uit van de noodzaak toezichhoudende en uitvoerende bevoegdheden te scheiden. Landsdelen hebben toezichhoudende taken ten aanzien van gewesten en gemeenten, terwijl gewesten geen toezicht houdende taken krijgen, wellicht met uitzondering van het planologisch toezicht. Model C doet principieel niet af aan de huidige situatie,

waar provincies al enige tijd naast uitvoerende ook toezichhoudende taken hebben. De provincies nieuwe stijl zouden eventueel in enkele gevallen deze combinatie van uitvoerende en toezichhoudende taken hebben.

Effectiever gebruik en relatieve vergroting van eigen belastinggebied en van algemene middelenoverdracht naar lagere overheden Waar de modellen voorwaarden bieden voor een effectiever gebruik en een relatieve vergroting van het eigen belastinggebied en van de algemene uitkeringen, kan dit bij provincies nieuwe stijl waarschijnlijk het meest. Naarmate namelijk de omvang van de bestuurseenheid groter is, zullen incidentele begrotingsverstorende elementen elkaar vaker opheffen. Zo zal een uit financieel oogpunt nadelige positie van de ene gemeente worden opgeheven door de voordelige positie van een andere gemeente, wanneer de provincie nieuwe stijl belastingen zou gaan heffen in plaats van de gemeenten. Dit zou in het kader van de gemeentelijke onroerend goed-belasting bij voorbeeld kunnen gelden voor grote onroerende goederen (bij voorbeeld fabrieken), die er in de ene gemeente meer dan in de andere gemeente met een gelijk inwonertal kunnen zijn.

Ook zal de verdeelsleutel voor de algemene uitkering eenvoudiger zijn dan thans en kunnen specifieke doeluitkeringen en rijksbijdragen worden vervangen door een toename van algemene uitkeringen aan de provincies nieuwe stijl omdat op provinciaal niveau de specifieke verschillen tussen de gemeenten ten dele tegen elkaar zullen opwegen.

Verhoging van betrokkenheid van burgers bij het bestuur Alle modellen houden in dat voor een groot aantal taken bevoegdheden moeten worden uitgevoerd voor meer bestuursdelen, dan tot nu toe, dat wil zeggen schaalvergroting vanuit de lokale overheid. Model B gaat daarmee het verst. Dit houdt echter niet in dat daarmee de verhouding bestuur – bestuursdelen behoeft te zijn geschaad. Of dat het geval is hangt ook af van andere factoren die zowel het bestuur (taken- en bevoegdhedenpakket, openheid e.d.)

als burger (bij voorbeeld organisatiegraad, maatschappelijk en politiek bewust zijn, e.d.) betreffen. In zoverre is het moeilijk op voorhand aan te geven dat bestuursmodel B in dit opzicht het minst bevredigt, omdat bij voorbeeld door het takenpakket van de nieuwe provincies en de krachtiger positie die de provincies daardoor krijgen, de belangstelling van de burgers voor dit bestuur toch groot kan zijn. Wel is het nodig om aanzienlijk meer dan bij de huidige provincies te trachten burgers in enigerlei vorm bij het bestuur te betrekken.

Verlichting van de coördinatie binnen de centrale overheid De provincies nieuwe stijl hebben vooral gevolgen voor de coördinatie op rijksniveau. Zo zullen taken van de Centrale overheid overgaan naar de provincies nieuwe stijl, die dan in de coördinatie tussen deze taken zullen moeten voorzien. Aldus zou de coördinatie tussen taken op centraal niveau kunnen worden verlicht. Aan de andere kant zou de functie van de huidige provincies voor zover die voortkomt uit hun toezichhoudende taak, daar waar de provincies met de uitvoerende taak worden belast, naar de centrale overheid worden gebracht, waar zij terecht komen bij de onderscheidene departementen. Dit zal bij de centrale overheid extra voorzieningen vereisen. Daarnaast verdient aandacht dat de centrale overheid ongeveer 20 in plaats van 11 provincies zou moeten coördineren. Bij de gewestvorming zal een geringere verschuiving van taken van de centrale overheid naar gewesten plaatsvinden en zullen nog meer eenheden (ongeveer 45 gewesten) behalve door de landsdelen waarschijnlijk ook door het Rijk worden gecoördineerd. In geval van maxi-gemeenten wordt slechts de coördinatie vereenvoudigd door de vermindering van het aantal gemeenten.

Reorganisatieproces Tot slot dienen ook de bij de modellen behorende methoden van reorganisatie te worden vergeleken. Model A wordt gekenmerkt door de meest complexe bestuurlijke reorganisatie. Men zou kunnen betogen dat er twee nieuwe bestuurslagen worden ingevoerd. Weliswaar kunnen een aantal ge-

westen aansluiten bij reeds bestaande pre-gewesten en hebben de landsdelen grotendeels het takenpakket van de huidige provincies, maar de meeste burgers zijn zich nauwelijks bewust van het bestaan van deze pre-gewesten, – zij zijn voor meer dan tweederde ook nauwelijks meer dan advies- en overlegorganen –, en betwijfeld kan worden of burgers in de landsdelen de oude provincies herkennen.

Bovendien zullen de kosten van deze bestuurlijke reorganisatie aanzienlijk zijn, omdat lang niet altijd kan worden aangesloten bij bestaande ambtelijke apparaten en een groot aantal nieuwe zulen moeten worden gevormd.

De vorming van provincies nieuwe stijl lijkt de minst complexe en minst kostbare bestuurlijke hervorming. Deze bestuurlijke reorganisatie sluit enerzijds aan bij bestaande provincies en anderzijds bij bestuurlijke apparaten van de grote steden, zoals Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Eindhoven.

Het laatste geldt ook voor model A, maar daarbij moet in het oog worden gehouden dat het aantal bestuurlijke apparaten op gewestelijke schaal aanzienlijk groter is (± 45 versus ± 20), terwijl daarnaast rekening gehouden moet worden met voorzieningen voor de in te stellen landsdelen.

De vorming van maxi-gemeenten is in principe ook minder complex en kostbaar dan model A, hoewel in de praktijk de samenvoeging van gemeenten een zo langdurig proces is, en op zoveel weerstanden stuit, dat het zeker niet op afzienbare termijn tot een grote bestuurlijke reorganisatie kan leiden. De behoefte aan gewestvorming is bovendien ten dele voortgekomen uit het tekortschieten van de gemeentelijke herindeling.

De vorming van provincies nieuwe stijl lijkt dan uit reorganisatie-oogpunt de meeste voordelen te bieden.

Onderstaand schema bevat in het kort de globale vergelijking van de bestuursmodellen ¹

Antwoord op:	Modellen		
	A	B	C
Beheersing van maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen (ordenende taken)	+	+	-
Bestuurlijke schaalvergroting voor lokale dienstverlenende taken	+	±	±
Terugdringen van centralisatie en deconcentratie	±	+	-
Bevorderen van integraal bestuur	-	+	±
Eenvoud van bestuurlijke structuur	-	+	+
Voorkomen van combinatie uitvoerende- en toezichhoudende bevoegdheden	+	-	±
Effectiever gebruik en relatieve vergroting van eigen belastinggebied en van alg. middelenoverdracht	±	+	-
Verhoging van betrokkenheid van burgers bij het bestuur	?	?	?
Verlichting van de coördinatie binnen de centrale overheid	±	±	-
Eenvoud en beperking van de kosten van het reorganisatieproces	-	+	±

¹ De symbolen +, ±, - geven aan: positief, twijfelachtig of negatief saldo van gunstige en ongunstige effecten

4.4 Voorstellen

4.4.1 *Keuze bestuursmodel*

De Raad meent dat op korte termijn beslissingen genomen moeten worden aangaande de reorganisatie van de verhoudingen tussen de overheden. Verder uitstel van deze beslissing lijkt minder aanvaardbaar, omdat dit slechts kan leiden tot meer gemeenschappelijke regelingen, meer centralisatie en een ongebreidelde hoeveelheid verschillende gebiedsindelingen voor allerlei regionale diensten, adviesorganen, inspecties en dergelijke. Op een groot aantal terreinen, zoals politie¹, brandweer, hulpverleningsdiensten², gezondheidszorg³ en welzijnsbeleid⁴ wordt gevraagd om verdergaande regionalisatie, zowel vanuit departementen, als lagere overheden en maatschappelijke organisaties.

Deze laatste werken vaak al op regionale schaal, zoals bijvoorbeeld regionale projectontwikkelingsmaatschappijen, regionale kruisverenigingen, regionale stichtingen in de sfeer van bejaardenwerk, jongerenwerk, enz.

Er bestaat ook daar dringend behoefte aan visie op de bestuurlijke verhoudingen op langere termijn waarop men zich kan richten. Hoewel meer onderzoek in principe nodig zou zijn, lijkt thans de meeropbrengst van dit onderzoek voor de besluitvorming niet meer op te wegen tegen de nadelen van een verder uitstel van de principe-beslissing. Onderzoek kan ook niet in de plaats treden van deze beslissing. Bovendien bieden het binnenkort te publiceren onderzoek naar de bestuurlijke organisatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, het advies op grond daarvan van

¹ Nota met vraagpunten inzake de herziening van de politiewet, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1972.

² Nota hulpverlening bij ongevallen en rampen (verschijnt binnenkort).

³ Structuurnota gezondheidszorg, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1974.

⁴ Knelpuntennota, rapport van de Beraadsgroep Harmonisatie welzijnsbeleid, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1974.

de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, de conceptstructuurschets voor de bestuurlijke indeling van Nederland en andere wetenschappelijke, politieke en ambtelijke rapporten reeds veel informatie. Wel meent de Raad dat een keuze op korte termijn niet inhoudt dat de verhoudingen tussen de overheden voor eens en voor altijd in alle onderdelen zijn vastgelegd. Op grond van ervaringen, voortgezet onderzoek en nieuwe inzichten moet het eindmodel nader worden uitgewerkt en bijgesteld. De Raad meent derhalve dat de regering op korte termijn, op grond van een afweging van voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden, een keuze moet maken.

Een afweging van voor- en nadelen¹ heeft de Raad ertoe gebracht een voorkeur uit te spreken voor het model van de provincies nieuwe stijl. De Raad laat daarbij zwaar wegen: de noodzaak maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen te beheersen en het terugdringen van centralisatie en deconcentratie; het bevorderen van integraal bestuur; de mogelijke verlichting van de coördinatie binnen de centrale overheid; de eenvoud van de bestuurlijke structuur; het effectiever gebruik en de verruiming van eigen mogelijkheden tot belastingheffing door lagere overheden en algemene-middelenoverdracht; en het relatief eenvoudige en minder kostbare reorganisatieproces. Op al deze punten acht de Raad het model van de provincies nieuwe stijl het meest wenselijk. De Raad erkent dat de toeneming van uitvoerende taken bij de nieuwe provincies de toezichthoudende taken nadelig kan beïnvloeden. De Raad meent echter, dat dit bezwaar minder zwaar weegt naarmate de uitvoerende taken van provincies duidelijker te onderschei-

¹ Bedacht moet worden dat de een de betekenis die de verschillende criteria hebben, anders zal waarderen dan de ander. Zo zal, indien grote waarde wordt toegekend aan de beheersing van maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen, het gevaar kunnen bestaan dat niet of onvoldoende een van de andere criteria, zoals de eenvoud van de bestuurlijke structuur, in de bestuurlijke organisatie tot uitdrukking wordt gebracht. De voorkeur voor een van de modellen hangt dus nauw samen met de waardering van de verschillende criteria.

den zijn van die van de gemeenten. Voor zover het toezicht op gemeenten bij de provincies zou blijven, zouden de bezwaren minder tellen, wanneer eventueel extra mogelijkheden tot beroep tegen provinciaal toezicht bij het Rijk worden gegarandeerd.

Hetzelfde bezwaar als in het geval van het provinciaal toezicht geldt overigens ook ten aanzien van het administratief beroep, dat tegen gemeentelijke besluiten bij de provincie kan worden ingesteld. Ook hier doen zich echter ontwikkelingen voor die een oplossing van deze problematiek vereenvoudigen, zoals het ontwerp van Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen. In dit ontwerp van wet wordt namelijk ook de rechtsbescherming van burgers ten aanzien van gemeentelijke besluiten vergroot. Ook is de Raad zich ervan bewust dat provincies nieuwe stijl op zich niet uitsluitend en in het bijzonder gericht zijn op oplossing van lokale bestuurlijke vraagstukken. De Raad acht het echter een groot voordeel dat model B juist een antwoord wil geven op de knelpunten in het geheel van verhoudingen tussen overheden. Ten slotte heeft de Raad er zich rekenschap van gegeven, dat er problemen zullen zijn die over de grenzen van de provincies nieuwe stijl heen reiken. De Raad ziet het als taak van de centrale overheid deze problemen aan te pakken, voor zover althans de provincies nieuwe stijl dit niet gezamenlijk kunnen doen.

4.4.2 *Nadere uitwerking*

Het te kiezen model moet nader worden uitgewerkt en ingevuld. Vooral ten aanzien van enkele vragen waarop het te kiezen model op zichzelf geen antwoord geeft, doet de Raad hieronder aanvullende voorstellen.

1 Nadere uitwerking taken en bevoegdheden De taken en bevoegdheden van gewesten of provincies nieuwe stijl dienen nader te worden uitgewerkt en bepaald. De Raad denkt aan de volgende taken en bevoegdheden, zoals ontleend aan het advies

over de gewestvorming van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening¹

- vaststelling van maatschappelijk ontwikkelingsplan en ruimtelijk structuurplan voor het gehele grondgebied;
- vaststelling van daarop gebaseerde deelplannen voor de verschillende facetten;
- beheersing van het grondbeleid;
- goedkeuring gemeentelijke bestemmingsplannen;
- het voeren van een vestigingsbeleid ten aanzien van industrie en diensten, en een arbeidsmarktbeleid;
- het voeren van een geïntegreerd verkeers- en vervoersbeleid, waaronder ook begrepen het tot stand brengen van de daarvoor nodige voorzieningen binnen het raam van een nationaal beleid;
- planning van de openluchtrecreatie en verantwoordelijkheid voor uitvoering, inrichting en beheer van voorzieningen op (gewestelijke of 'provinciale') schaal;
- het stellen van normen voor de kwaliteit van het milieu binnen het grondgebied van het gewest of 'de provincie' en het medewerking verlenen aan het daadwerkelijk realiseren van het milieubeleid door het treffen van voorzieningen, het uitvoeren van vergunningenstelsels en het opstellen van milieubeheerplannen.

Vooraf in het geval van provincies nieuwe stijl zullen taken van de centrale overheid door provinciale taken kunnen worden vervangen. Het zal hier met name een aantal gedeconcentreerde bevoegdheden betreffen.

Tot slot vereisen enkele taken van een meer dienstverlenend karakter uitoefening op gewestelijke of provinciale schaal, met name politie, brandweer, rampenbestrijding, ambulancedienst, en kostbare recreatieve en culturele voorzieningen. Daarbij zullen ook de huidige gemeentelijke bedrijven voor water, gas en elektri-

¹ Advies over de gewestvorming, Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, 1973

Openbaar bestuur

citeit en openbaar vervoer, die ook nu al op ruime regionale schaal werken, naar de gewesten of provincies nieuwe stijl kunnen overgaan, evenals de zorg voor de meer gespecialiseerde vormen van onderwijs.

Daarmee wil overigens niet gezegd zijn, dat alle dienstverlenende en uitvoerende taken die thans bij gemeenten berusten bij de gewesten of provincies nieuwe stijl zullen moeten liggen.

Aansluitend bij de bovenvermelde taken zouden de gemeenten een groot deel van hun huidige taken kunnen behouden, zij het dat daarbij het accent vooral ligt op de uitvoering van taken en op directe dienstverlening in de woonomgeving. De Raad denkt daarbij met name aan de volgende taken, zoals deze door de werkgroep Bestuurstaken Rijnmond¹ worden genoemd: ontwerpen en vaststellen van bestemmingsplannen, realisering bouwverordening, realisering woningbouw, micro milieubeheer, marktwezen- en middenstandsangelegenheden, scholenbouw, parkeervoorzieningen, beplanting, samenlevingsopbouw, bejaardenzorg en dergelijke. Bovendien zullen de gemeenten de gewest- of provincieplanning nader moeten uitwerken voor de gemeentelijke schaal.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft bij de behandeling van de begroting voor 1975 in de Tweede Kamer meegedeeld te overwegen de Raad voor de Territoriale Decentralisatie om advies te vragen omtrent de taak- en bevoegdhedenverdeling. De Raad is van mening dat een dergelijke adviesaanvraag aan te bevelen is, en zou in deze adviesaanvraag aan de R.T.D. gaarne mede betrokken zien de relatie gedeconcentreerd – gedecentraliseerd bestuur. In het licht van de decentralisatie van rijkstaken is immers meer duidelijkheid vereist ten aanzien van de criteria voor respectievelijk deconcentratie en decentralisatie en ten aanzien van de mogelijke samenwerkingsvormen tussen lagere overheden en gedeconcentreerde diensten, voor zover deze blijven bestaan.

¹ De taken verdeeld, Werkgroep Bestuurstaken Rijnmond, juni 1974.

2 Nadere uitwerking bestuurlijke gebiedsindelingen Het lijkt de Raad gewenst gelijktijdig met de bekendmaking van de plannen tot bestuurlijke reorganisatie eventuele wijzigingen in bestuurlijke gebiedsindelingen aan te duiden. Mocht de regering kiezen voor gewesten uit model A, dan kan dit de conceptstructuurschets voor de bestuurlijke indeling zijn (zie bijlage IX C). Wanneer voor provincies nieuwe stijl wordt gekozen zal een nieuw voorstel nodig zijn. Bedoeld wordt een conceptindeling die pas na overleg met de betrokken lagere overheden een meer definitief karakter krijgt. Een dergelijke tussentijdse indicatie van gebiedsindelingen is vooral ook van belang voor de vrijwillige vormen van samenwerking, zoals de door de Minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken in het vooruitzicht gestelde bevordering van de vrijwillige samenwerking tussen korpsen van rijks- en gemeentepolitie ex artikel 30 politiewet.

3 Nadere aandacht voor rapport studiecmissie Waterschappen Vervolgens meent de Raad dat bij de bepaling van een nieuwe bestuursindeling en vooral wanneer gekozen wordt voor de conceptie van de provincies nieuwe stijl, de aanbevelingen van de studiecmissie Waterschappen ¹ in de beschouwingen moeten worden betrokken. De studiecmissie heeft onder meer aanbevolen de instelling van 21 hoofdwaterschappen waaraan naar de mening van de studiecmissie meer kwalitatieve taken ten aanzien van water dienen te worden toegekend, zoals natuurbehoud, landschapsbescherming, milieubeheer en recreatie. Volledigheidshalve merkt de Raad op, dat de studiecmissie Waterschappen integratie van hoofdwaterschappen met gewesten afwijst, hoewel ook zij van mening is dat functioneel bestuur uitzondering moet blijven en dat het daarom moet worden gemotiveerd, hetgeen overigens ten aanzien van de hoofdwaterschappen in haar rapport nauwelijks wordt gedaan.

¹ Het waterschap en zijn toekomst, rapport van de studiecmissie Waterschappen, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1974.

De gewesten komen niet in aanmerking, 'omdat naar de commissie voorshands meent te mogen aannemen, voor de vorming van deze lichamen andere criteria dan de bovengenoemde zullen gelden' (Het waterschap en zijn toekomst, blz. 19).

De Raad betwijfelt of het onderscheid tussen criteria hier wel zo groot is, vooral omdat bij het hoofdwaterschap de kwalitatieve taken ten aanzien van het water zo zwaar wegen. Bovendien doet zich een volledig nieuwe situatie voor wanneer provincies nieuwe stijl worden gevormd, gezien de huidige provinciale taken ten aanzien van de waterschappen en gezien mogelijke dublures in taken (vooral inzake recreatiebeleid, landschapsbescherming en milieubeleid) tussen provincies nieuwe stijl en eventuele hoofdwaterschappen.

De Raad meent dan ook dat bij de mogelijke nieuwe gebiedsindeling voor enerzijds provincies nieuwe stijl en voor anderzijds hoofdwaterschappen, nagegaan moet worden of een gelijke gebiedsindeling mogelijk is, zodat samenwerking en eventueel integratie tussen beide organen tot stand kan komen.

4 Nadere studie met betrekking tot coördinatie tussen de overheden De Raad beveelt aan om vooral wanneer gekozen wordt voor de provincies nieuwe stijl nadere studie te verrichten naar de coördinatie tussen de gemeenten, provincies nieuwe stijl, resp. gewesten en het rijk. Deze studie zou vooral gericht moeten zijn op de coördinatiemiddelen, die zich naast de traditionele middelen zoals vooral toezicht, ontwikkelen. Daarbij ware te denken aan basisakkoorden, kernbeslissingen, overlegstructuren en dergelijke.

5 Nader aandacht voor een uitgewerkt uitvoeringsplan Er dienen maatregelen te worden genomen om de bestuurlijke reorganisatie inzake het eindmodel tot stand te brengen. De Raad is van mening dat tijdig een gefaseerd en uitgewerkt uitvoeringsplan moet worden voorbereid. Dit uitvoeringsplan moet naast de eerdergenoemde aanduiding van de gebiedsindelingen onder meer

omvatten het tijdstip van invoering van gewesten of provincies nieuwe stijl, het proces van taakvervanging door andere bestuurslagen, het tijdstip waarop de reorganisatie moet zijn voltooid, een regeling voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van de reorganisatie en voor de kosten van de reorganisatie. Daarnaast zou een gefaseerd plan moeten worden ontwikkeld voor de herziening van een groot aantal administratieve wetten. Het gaat daarbij in eerste instantie om herziening van provinciewet, gemeentewet en wet financiële verhoudingen 1960. Daarbij verdienen de bepalingen inzake gemeentelijke herindeling bijzondere aandacht ¹. In tweede instantie gaat het om een aantal bijzondere administratieve wetten, waarin gemeentelijke medebewindstaken zijn opgenomen, die in de nieuwe situatie aan gewesten of provincies nieuwe stijl zullen worden toegekend en – vooral in geval van provincies nieuwe stijl – om herziening van wetten, waarin taken van rijksoverheid zijn neergelegd, die men door provinciale taken zou willen vervangen.

Dit plan dient te worden vastgesteld in overleg met de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, wanneer deze een opdracht zou krijgen aanbevelingen te doen inzake een herverkaveling van taken.

4.4.3 *Aanvullende voorstellen*

Ten slotte doet de Raad voorstellen inzake opheffing van enkele structurele knelpunten in de beleidsvorming van de rijksoverheid ten aanzien van de lagere overheden.

1 Coördinatie van het beleid van de rijksoverheid Verbetering van de coördinatie van het (algemeen) beleid van de rijksoverheid ten aanzien van de lagere overheden is dringend geboden. Het

¹ Onlangs zijn aanbevelingen voor verbetering gedaan door het Instituut Contact Randgemeenten, in 'Verbetering Procedure Herziening Gemeentegrenzen', Amstelveen, 1973.

voorstel dat de commissie Van Veen daartoe destijds heeft gedaan is slechts zeer ten dele uitgevoerd.

Over onder meer dit onderwerp zal door de Raad onder 3.2.3 voorgestelde adhoc-commissie voor de interdepartementale taakverdeling en coördinatie de regering op korte termijn moeten adviseren.

2 Verbetering beleidsvoorbereiding rijksoverheid Maatregelen dienen te worden genomen om de advisering en voorbereiding van het beleid van de centrale overheid ten aanzien van de lagere overheden te verbeteren. Daartoe zullen zowel binnen als buiten het departement van Binnenlandse Zaken nadere voorzieningen moeten worden getroffen.

a Ministerie van Binnenlandse Zaken

Ter verbetering van de coördinerende taak dienen voorts binnen het departement nadere maatregelen te worden genomen inzake de beleidsvoorbereiding. In de Tweede Kamer heeft de Minister onlangs medegedeeld dat de staf van zijn departement daartoe zal worden uitgebreid.

b Raad voor de Territoriale Decentralisatie

De Raad voor de Territoriale Decentralisatie zou meer dan tot nu toe in de gelegenheid moeten worden gesteld om te adviseren over de meest democratische en doelmatige verdeling van taken en bevoegdheden tussen de overheden, ongeacht of dit nu functioneel of territoriaal bestuur betreft en of de decentralisatie wordt gediend. Daartoe dient de opdracht te worden verruimd en de samenstelling en werkwijze dienovereenkomstig te worden toegepast. Met name openbaarheid van adviezen en een geëigend secretariaat zijn geboden.

3 Evaluatie In 3.1 is gewezen op het belang van een beleidsevaluatie en is voorgesteld waar mogelijk de planbureaus speciaal met deze evaluatie te belasten. De Raad is van mening, dat zeker de omvangrijke bestuurlijke reorganisatie die in dit hoofdstuk aan

de orde is, zorgvuldig gevolgd zou moeten worden. Ook op dit terrein worden in toenemende mate regelingen ontworpen en praktijken in gang gezet met de al dan niet vooropgezette bedoeling te experimenteren en resultaten te toetsen. De Raad acht het daarom gewenst dat overeenkomstig recente wetgeving, zoals de Wet Universitaire Bestuurshervorming en de Wet tot herindeling van de gemeente Tholen, in nieuwe bestuurlijke wetgeving evaluatie-artikelen worden opgenomen. Naast de omvangrijke bestuurlijke reorganisatie die in dit hoofdstuk is besproken, lenen ook andere onderwerpen zich voor een dergelijke evaluatie. Daarbij ware te denken aan experimenten om burgers meer bij het bestuur te betrekken, aan experimenten met geïntegreerde lange-termijn-planning bij de lagere overheden, en aan experimenten inzake de verwerving en besteding van financiële middelen door lagere overheden. De Raad beveelt aan dat de Minister van Binnenlandse Zaken voorzieningen treft om deze beleidsevaluatie op verantwoorde wijze mogelijk te maken. Daarbij zou de Raad voor de Territoriale Decentralisatie betrokken moeten worden.

5 Besluit

In deze nota zijn zowel nadere studies als beleidsmaatregelen voorgesteld. Hoewel deze voorstellen ook op zichzelf kunnen worden beschouwd hebben zij onderling de nodige samenhang. Om te vermijden dat die samenhang uit het oog wordt verloren, is het gewenst deze in de uitvoering te bewaken. Daar waar het de in deze nota aanbevolen nadere studies betreft is de Raad bereid te bevorderen dat deze zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Hiervoor zou dan wel een samenwerking tot stand moeten worden gebracht van de Raad met de ministeries van Algemene Zaken, van Binnenlandse Zaken en van Financiën.

's-Gravenhage, 10 januari 1975.

De Voorzitter, dr. J. Kremers

De Secretaris, drs. E. D. J. Kruijtbosch

Bijlage I. Woordenlijst

De onderstaande woordenlijst is bedoeld als een nadere aanduiding van de belangrijkste begrippen zoals die door de Raad in de nota worden gebruikt.

- 1 *Algemene uitkering* (uit het gemeentefonds): een uitkering welke de gemeenten in beginsel naar eigen inzicht kunnen uitgeven.
- 2 *Autonomie*: de bevoegdheid van de lagere bestuursseenheden tot regeling en bestuur van hun eigen aangelegenheden, voorzover zij deze bevoegdheid niet ontlenuen aan een regeling die hen in medebewind roept.
- 3 *Beleid*: het complex van de (inhoudelijke) doelstellingen en daarvan afgeleide programma's ter realisering van deze doelstellingen.
- 4 *Beleidsbepaling*: het nemen van beslissingen met betrekking tot de (inhoudelijke) doelstellingen en de daarvan afgeleide programma's.
- 5 *Beleidsvaluatie*: het toetsen van de beleidsuitvoering aan de doelstellingen van het beleid en het toetsen van de beleidsdoelstellingen aan algemene maatschappelijke ontwikkelingen om op deze wijze de beleidsvorming bij te sturen.
- 6 *Beleidsterreinen of terreinen van overheidsbeleid*: complexen van onderling samenhangende deeltaken van de overheid, tussen welke deeltaken coördinatie tot stand moet worden gebracht.
- 7 *Beleidsvoorbereiding*: het ordenen en bewerken van kwantitatieve en kwalitatieve informatie, alsmede het op basis daarvan formuleren van adviezen, ten behoeve van de beleidsbepaling. De begrippen beleidsvoorbereiding en planning worden als synoniem opgevat.
- 8 *Beleidsvorming*: het proces middels welk de (inhoudelijke) doelstellingen en de programma's worden geformuleerd alsmede de continue bijstelling van doeleinden en programma's. Het proces van beleidsvorming omvat de volgende elementen: beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsevaluatie.
- 9 *Bestuur*: het proces dat de drie elementen van beleidsvorming omvat alsmede de uitvoering van het beleid.
- 10 *Centrale financiering*: de regeling volgens welke de lagere publiekrechtelijke lichamen in een situatie van kapitaalschaarste niet zelfstandig op de kapitaalmarkt kunnen optreden maar uitsluitend, onder door de regering te stellen voorwaarden, mogen lenen bij de Bank voor Nederlandsche Gemeenten (gemeenten en provincies) resp. de Nederlandse Waterschapsbank (waterschappen). In die omstandigheden is het

beroep van de lagere overheid op de kapitaalmarkt derhalve bij deze instellingen gedecentraliseerd.

11 *Centralisatie*: overgang van bevoegdheden tot regeling en bestuur van lagere publiekrechtelijke lichamen (overheden) naar hogere.

12 *Coördinatie*: het, vanuit een hoger gemeenschappelijk doel gezien, op elkaar afstemmen van de activiteiten van organen die ressorteren onder gescheiden organisatorische eenheden.

13 *Criteria van democratie*:

- politieke controle, dat wil zeggen de mogelijkheid verantwoording af te nemen door gekozen vertegenwoordigende lichamen voor wat betreft de inhoud, totstandkoming en uitvoering van het beleid;
- openheid van structuur, dat wil zeggen toegankelijkheid en overzichtelijkheid van het bestuur;
- openbaarheid, dat wil zeggen het bij alle elementen van het besluitvormingsproces zoveel mogelijk verstrekken van informatie en het openstaan voor klachten en suggesties;
- stimulering van de burgers tot het deelnemen aan het bestuur;
- rechtszekerheid, dat wil zeggen dat bestuurden en bestuurders gelegenheid hebben om recht te verkrijgen bij een bestuurlijke of rechterlijke instantie.

14 *Criteria van doelmatigheid*:

- doelmatigheid van structuur en functioneren (effectiviteit), dat wil zeggen taken en bevoegdheden moeten evenals elementen uit het besluitvormingsproces zodanig tussen en binnen overheden zijn verdeeld dat de doelstellingen zo optimaal mogelijk worden bereikt; er dient coördinatie te zijn tussen verwante taken en bevoegdheden binnen en tussen de overheden en er dient een adequate personeels- en materiële toerusting te zijn van de bestuurlijke eenheden;
- territoriale doelmatigheid, dat wil zeggen dat bestuursgebieden ten opzichte van elkaar economische sociaal-culturele en ruimtelijke eenheden vormen. Daarbij moet uitdrukkelijk worden opgemerkt dat het invloed kunnen uitoefenen op het bestuur van gebieden die zijn leefsituatie bepalen voor de inwonende, evenzeer een democratisch karakter heeft;
- economische doelmatigheid (efficiency), dat wil zeggen dat de kosten van dienstverlening door de overheid, naar verhouding tot omvang en hoedanigheid van de dienstverlening, redelijk moeten worden geacht;
- flexibiliteit, dat wil zeggen dat de overheden in hun structurele en functionele aspecten, binnen zekere beperkingen van continuïteit, ruimte

moeten kunnen bieden voor aanpassingen aan veranderde maatschappelijke omstandigheden.

15 *Decentralisatie*: het overlaten of het toekennen van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze in de mogelijkheid worden gesteld een eigen beleid te voeren, en waarbij de controle op de uitoefening van dat beleid in eerste instantie geschiedt door gekozen vertegenwoordigers van burgerij of belanghebbenden.

16 *Deconcentratie*: de opdracht aan in hiërarchisch verband tot een hogere instantie staande ambtenaren of diensten tot de behartiging van bepaalde taken, gepaard gaande met de toekenning van het recht tot regeling en beslissing in bepaalde gevallen, veelal onder verantwoordelijkheid en op aanwijzingen van die hogere instantie zelf.

17 *Doeluitkering*: uitkering uit de rijksbegroting aan een lager publiekrechtelijk lichaam, ter (gedeeltelijke) dekking van uitgaven verbonden aan een nauw omschreven taak, waarvan de vervulling door het Rijk noodzakelijk wordt geacht; bijv. voor onderwijs en politie.

18 *Facetplanning*: beleidsvoorbereiding met betrekking tot de hoofdterreinen van overheidsbeleid (zie ook 29).

19 *Functionele decentralisatie*: die vorm van decentralisatie waarbij de behartiging van één bepaalde taak in het geding is.

20 *Gemeentefonds*: fonds waarin een deel van de opbrengst van de rijksbelastingen wordt gestort, waaruit jaarlijks aan de gemeenten uitkeringen worden gedaan ter dekking van een deel van hun uitgaven.

21 *Interdepartementale taakverdeling en coördinatie*: het kader waarbinnen het feitelijke regeringsbeleid tot stand komt. Het gaat hier met andere woorden om de bestaande structuren en procedures van taakverdeling en coördinatie ten behoeve van de vorming van het regeringsbeleid.

22 *Integraal bestuur*: een vorm van bestuur waarbij, in tegenstelling tot functioneel bestuur, op één zelfde niveau vele verschillende taken in onderling verband worden behartigd.

23 *Medebewind*: het medewerken van lagere bestuurslichamen aan de uitvoering van regelingen van hogere.

24 *Organiseren*: het scheppen van doelmatige verhoudingen (voor wat betreft kwantiteit, kwaliteit, plaats, tijd en macht) tussen mensen, middelen en handelingen, gecombineerd om bepaalde doeleinden te bereiken.

25 *Overheid*: Rijk plus lagere publiekrechtelijke lichamen.

26 *Planning*: Zie beleidsvoorbereiding.

27 *Pre-gewesten*: gemeentelijke samenwerkingsverbanden op basis

van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, in het leven geroepen met het oog op de evenwichtige ontwikkeling van het gebied van de gezamenlijke gemeenten; in een aantal gevallen uitsluitend functionerend als overlegorgaan maar veelal tevens toegerust met meeromvattende taken en bevoegdheden.

28 *Provinciefonds*: fonds waarin een deel van de opbrengst van de rijksbelastingen wordt gestort en dat jaarlijks over de provincies wordt verdeeld om een deel van hun uitgaven te dekken.

29 *Sectorplanning*: beleidsvoorbereiding met betrekking tot deelterreinen van overheidsbeleid. Het inhoud geven aan de begrippen facet (zie 18) en sector houdt een politieke keuze in.

30 *Territoriale decentralisatie*: die vorm van decentralisatie, die gericht is op algemeen bestuur en zijn beperking vindt in de territoriale grenzen.

Bijlage II

Overzicht van:

- vaste colleges van advies en bijstand, die op de wet zijn gebaseerd, alsmede commissies, comités en raden, die niet op een wet berusten, per 20 mei 1970 (brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken d.d. 20 mei 1970, zitting 1969–1970, 10 300 nr. 9)
- vaste colleges van advies en bijstand, die op de wet zijn gebaseerd, per 4 april 1957 (aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, zitting 1956–1957)
- vaste colleges van advies en bijstand, die op de wet zijn gebaseerd, ingesteld resp. opgeheven sedert 20 mei 1970.

Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken

's-Gravenhage, 20 mei 1970.

Bij de behandeling van de begroting van het departement van Algemene Zaken voor het dienstjaar 1970 heeft het lid der Kamer de heer Koning gesproken over het beleid van de Regering ten opzichte van artikel 87 van de Grondwet (*Handelingen Tweede Kamer, zitting 1969–1970, blz. 683*). Daarbij heeft hij gevraagd om een overzicht van de vaste colleges van advies en bijstand, die zijn ingesteld sedert het antwoord van de Regering op de vraag van de heer Romme over de openbaarheid van adviezen van die colleges (*Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, zitting 1956–1957, blz. 65*).

Tevens verzocht de heer Koning om een lijst van commissies, comités en raden met een enigszins permanent karakter, waarin naast ambtenaren ook niet-ambtenaren zitting hebben indien van het verhandelde in die commissie gebruik wordt gemaakt bij de beleidsvorming of de voorbereiding daartoe. Ten slotte werd nederlegging ter griffie van de Tweede Kamer gevraagd van de installatieredevoeringen voor de betreffende commissies.

Bij die gelegenheid heb ik de heer Koning toegezegd de gevraagde gegevens te zullen laten verzamelen en aan de Kamer te zullen toezenden.

Bij de beantwoording van de vragen van de heer Romme heeft mijn ambtsvoorganger destijds onder meer het volgende gesteld:

'Bij het verzamelen van de gegevens deed zich de moeilijkheid voor, dat aan 'vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering' een veelvou-

Openbaar bestuur

dige betekenis wordt toegekend. Zonder zich daarom aan een bepaalde interpretatie te binden en zonder aanspraak te maken op volledigheid, heeft ondergetekende zich beperkt tot vermelding van – door zijn ambtgenoten aan hem opgegeven – colleges, die op de wet zijn gebaseerd'. Nu de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet zich nog niet heeft uitgesproken over de vraag wat moet worden verstaan onder 'vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering', meen ik dat de Regering dit uitgangspunt ook thans moet kiezen.

In verband met het voorgaande heb ik, overeenkomstig de opgaven, die mij door mijn ambtgenoten zijn verstrekt, in bijlage A opgenomen die colleges die op de wet zijn gebaseerd benevens de wijzigingen die zich sedert de beantwoording van de vragen van de heer Romme in de toen verstrekte opgave hebben voorgedaan.

Bijlage B bevat een overzicht van de andere door de heer Koning gevraagde commissies, comités en raden.

Ten slotte treft u hierbij aan een aantal installatieredevoeringen ¹ die bij de griffie van de Tweede Kamer ter inzage zouden kunnen worden gelegd.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
De Jong.*

¹ Nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

BIJLAGE A

A. Vaste colleges van advies en bijstand, die op de wet zijn gebaseerd en zijn ingesteld sedert het antwoord op de vraag van de heer Romme (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, zitting 1956-1957, blz. 65 e.v.)

Naam college	Naam wet	Installatierede
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken	Vreemdelingenwet, art. 2	bijgevoegd
Commissie van Advies inzake de justitiële Documentatie	Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag, art. 16	bijgevoegd
College van Advies voor de Kinderbescherming	Beginselenwet voor de kindbescherming, art. 2	
Raad voor de gemeentefinanciën	Financiële-Verhoudingswet 1960, art. 19	bijgevoegd
Raad voor de Territoriale Decentralisatie	Wet tot instelling van een Raad voor de Territoriale Decentralisatie	bijgevoegd
Academische Raad	Wet op het wetenschappelijk onderwijs, art. 5	bijgevoegd
Wetenschappelijke raad voor de kernenergie	Kernenergiewet, art. 10	bijgevoegd
Raad van advies voor het wetenschapsbeleid	Wet tot instelling van een Raad van advies voor het wetenschapsbeleid	bijgevoegd
Monumentenraad	Monumentenwet, art. 3	--
Natuurbeschermingsraad	Natuurbeschermingswet, art. 2	--
Omroepraad	Omroepwet, art. 8	--
Commissie van Advies ex art. 38 Woonwagenwet	Woonwagenwet, art. 38	--
Archiefraad	Archiefwet, art. 10	--
Commissie van Toezicht op het Waarborgfonds Motorverkeer	Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen, art. 23, lid 6	--
Commissie van Advies inzake gewetensbezwaren militaire dienst	Wet gewetensbezwaren militaire dienst, art. 5	--
Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening	Wet op de Ruimtelijke Ordening, art. 55	bijgevoegd
Raad voor de Volkshuisvesting	Woningwet, art. 74	bijgevoegd
Commissie van Advies voor de Kerkenbouw	Wet Premie Kerkenbouw, art. 10	bijgevoegd
Commissie van Advies voor de	Wet Premie Kerkenbouw, art. 14	bijgevoegd

Openbaar bestuur

Naam college	Naam wet	Installatierede
gebouwen, bestemd voor het houden van openbare bezinningsbijeenkomsten		
Centraal Advieslichaam voor het vervoer van gevaarlijke stoffen	Wet Gevaarlijke Stoffen, art. 6	bijgevoegd
Commissie economische mededinging	Wet economische mededinging, art. 29	bijgevoegd
Centrale Raad voor de Kernenergie	Kernenergiewet, art. 2	bijgevoegd
Industriële Raad voor de Kernenergie	Kernenergiewet, art. 7	bijgevoegd
Bosbouwvoorlichtingsraad	Boswet, art. 12	—
Commissie van advies voor het grond- en pachtprijspeil	Pachtwet, art. 155	—
Commissie voor de samenstelling van de rassenlijst voor landbouwgewassen	Zaaizaad- en Plantgoedwet, art. 73	—
College van Bijstand en Advies inzake Bedrijfsgeneeskunde	Veiligheidswet 1934, art. 8e	bijgevoegd
Geneesmiddelencommissie	Wet op de geneesmiddelenvoorziening, art. 27	—
Centrale Adviescommissie voor gebiedsaanwijzing	Wet op de geneesmiddelenvoorziening, art. 28, lid 3	—
Bestrijdingsmiddelencommissie	Bestrijdingsmiddelenwet 1962, art. 20	—
Destructieraad	Destructiewet, art. 23	bijgevoegd
Raad inzake de luchtverontreiniging	Wet tot instelling van de Raad inzake de luchtverontreiging	bijgevoegd
De Centrale Raad voor de Volksgezondheid	Gezondheidswet, art. 2	bijgevoegd
Ziekenfondsraad	Ziekenfondswet, art. 50	bijgevoegd
Centraal Orgaan Ziekenhuistarieven	Wet Ziekenhuistarieven, art. 2	—
Raad voor de Beroepskeuzevoorlichting	Wet op de Raad voor de Beroepskeuzevoorlichting	bijgevoegd
Commissie Adviezen Vestigingsregelingen	Drank- en Horecawet, art. 3, lid 4 jo. Wet op de Bedrijfsorganisatie, art. 43	—
Commissie Uitvoeringsmaatregelen Warenwet	Warenwet, art. 17, lid 7 jo. Wet op de Bedrijfsorganisatie, art. 43	—

Naam college	Naam wet	Installatierede
Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening	Wet Werkloosheidsvoorziening art. 6 jo. Wet op de Bedrijfsorganisatie, art. 43	bijgevoegd
Emigratiecommissie	Wet op de organen van de emigratie jo. Wet op de Bedrijfsorganisatie, art. 43	—
Raad voor de Arbeidsmarkt	Wet op de Bedrijfsorganisatie, art. 43	bijgevoegd
Raad voor de drinkwatervoorziening	Waterleidingwet, art. 2	—
Mijnraad	Wet van 1 mei 1970 (Stb. 196), art. 2	Bijgevoegd installatierede van de bij KB. 24-4-'67 (Stb. 146) ingestelde (voorlopige) Mijnraad
Rijksplanologische Commissie	Wet op de Ruimtelijke Ordening, art. 51	—

B. De volgende adviescolleges, vermeld in de bijlage van het antwoord op de vraag van de heer Romme, zijn opgeheven (de eventuele daarvoor in de plaats gekomen colleges zijn vermeld onder A):

College van advies van de kindbescherming
Raad van Advies voor de gemeentefinanciën
Radioraad
Commissariaat voor Oorlogsschade
Commissie van Advies, als bedoeld in art. 71, lid 4, van de Wet Materiële Oorlogsschade
Commissie van Advies ingevolge art. 2 van de Dienstweigeringswet
Vaste Commissie van de Rijksdienst voor het Nationale Plan
College voor de Visserijen
Centrale Commissie van advies voor de arbeidsvoorziening
Ziekenfondsraad
Commissie van Advies inzake destructie-aangelegenheden
Raad voor de Emigratie
De Verzekeringskamer, ingesteld bij de Wet op het Levensverzekeringsbedrijf, is in 1957 abusievelijk niet in het overzicht opgenomen.

Openbaar bestuur

BIJLAGE B

Commissies, comité's en raden, die niet op een wet berusten

Naam commissie		Installatierede
Adviescommissie inzake vraagstukken van ontwapening en internationale veiligheid en vrede	9 november 1964	—
Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken	30 december 1953	—
Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan minderontwikkelde landen	22 januari 1964	—
Nationaal Comité UNIDO		—
Staatscommissie inzake herziening van de Nederlandse Burgerlijke Wetgeving	K.B. van 13 sept. 1919, nr. 51	—
Commissie voor Internationale Strafrechtelijke en Criminologische Aangelegenheden	18 juni 1962	bijgevoegd
Adviescommissie voor het Auteursrecht	12 maart 1953	bijgevoegd
Bijzondere Commissies, als bedoeld in art. 113 van het ARAR		
Adviescommissie Bescherming Gasbedrijven		—
Adviescommissie Bescherming Electriciteitsbedrijven		—
Adviescommissie Bescherming Waterleidingbedrijven		—
Adviescommissie Arbeidsvoorwaarden Overheidspersoneel		bijgevoegd
De Spaarraad		—
Commissie van Advies omtrent de Vorming en Opleiding van het Burgerlijk Rijkspersoneel		—
Het Curatorium Archiefopleiding Overheidspersoneel		bijgevoegd
Commissie van Advies voor het Rijks Computercentrum		—
Contactgroep Automatisering Overheid		—
Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken		—
Georganiseerd Overleg Burgemeesters		bijgevoegd
Commissie voor Georganiseerd Overleg Politie-ambtenarenzaken		—
Commissie voor Georganiseerd Overleg Noodwachtpersoneel		—
Commissies inzake uitvoering van culturele verdragen		—

Naam commissie	Installatierede
Commissie van advies inzake het toekennen van eregelden en persoonlijke toelagen aan kunstenaars op het gebied van muziek en dans	—
Commissie van advies voor het verlenen van stipendia aan Nederlandse Componisten	—
Commissie voor de orkesten	—
Commissie van advies op het gebied van harmonie en fanfare	—
Rijkscommissie van advies voor de bouw van schouwburgen en concertzalen	—
Rijkscommissie van advies inzake de salariering van Toneelkunstenaars	—
Rijkscommissie van advies inzake subsidie aan letterkundigen	—
Rijksadviescommissie voor het verlenen van opdrachten voor en het aankopen van hedendaagse beeldende kunst	—
Rijksadviescommissie voor kunstwerken aan scholen	—
Commissie van advies inzake de verlening van persoonlijke toelagen aan bejaarde beeldende kunstenaars en architecten	—
Centrale commissie voor oorlogs- of vredesgedenktekens	—
Commissie voor de coördinatie van buitenlandse tentoonstellingen	—
Rijksadviescommissie voor de coördinatie van tentoonstellingen van Nederlandse gebonden kunst in het buitenland	—
Rijksadviescommissie voor toekenning van reisbeurzen aan beeldende kunstenaars	—
Rijkscommissie van advies voor het verlenen van opdrachten op het gebied van de literatuurhistorie	—
Rijksadviescommissie voor de Openbare Bibliotheken	—
Commissie Bijzonder Jeugdwerk	—
Commissie Stage-instellingen	—
Werkgroep Gezinsbenadering	—
Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand aan Surinamers in Nederland	—
Commissie voor Contact en Overleg inzake Bijstand aan Buitenlandse Werknemers	—

Openbaar bestuur

Naam commissie	Installatierede
Contactcommissie voor Dienstencentra voor Bejaarden	--
Contactcommissie voor Dagverblijven ten behoeve van Gehandicapten	--
Gezinsraad	--
Centrale Commissie Zelfstandigen	--
Adviescommissie bijzondere uitkeringen	--
Commissie Algemene Oorlogsongevallen-regeling Indonesië	--
Commissie van Advies inzake Bijstand aan Vervolgden	--
Adviescommissie Voorlichting Algemene Bijstandswet	--
Centrale raad van de academies van bouwkunst	bijgevoegd
Raad voor de werkende jongeren	--
Commissie voor de spelling van buitenlandse aardrijkskundige namen	--
Coördinatiecommissie vakantiespreiding bedrijfsleven en onderwijs	--
Commissie automatisering salarisadministratie onderwijs (CASO)	bijgevoegd
Technische commissie automatisering salarisadministratie onderwijs (TASO) -	--
Bijzondere commissie voor overleg in zaken betreffende de rechtspositie van het onderwijzend personeel	--
Commissie planprocedure	--
Rijkscommissie voor geodesie	--
Commissie voor de stichtingen van beurzen voor het onderwijs	--
Nationale UNESCO-commissie	--
Commissie modernisering leerplan wiskunde	bijgevoegd
Commissie modernisering leerplan natuurkunde	bijgevoegd
Commissie modernisering leerplan moderne vreemde talen	bijgevoegd
Commissie modernisering leerplan klassieke talen	bijgevoegd
Commissie modernisering leerplan scheikunde	--
Technische commissie spreidingsplan streekscholen voor beroepsbegeleidend onderwijs	bijgevoegd

Naam commissie	Installatierede
Commissie assistierend laboratoriumpersoneel/ analisten	—
Commissie tot bestudering van onderwijs- methoden voor het algemeen vormend nijverheidsonderwijs voor meisjes	bijgevoegd
Contactcommissie lager economisch en administratief onderwijs	bijgevoegd
Contactcommissie hoger economisch en administratief onderwijs.	—
Contactcommissie middelbaar economisch en administratief onderwijs	bijgevoegd
Contactcommissie middelbaar detailhandels- onderwijs	bijgevoegd
Commissie justitieel inrichtingswerk	bijgevoegd
Studiecommissie onderwijs beeldende kunsten	bijgevoegd
Commissie opleiding leraren beroepsgericht onderwijs	bijgevoegd
Contactcommissie beroepsbegeleidend onderwijs	bijgevoegd
Commissie bevordering opleiding en onder- zoek radiobiologie	bijgevoegd
Landelijke commissie voor de academische studievoorzichting	bijgevoegd
Commissie reken- en informatieverwerkende apparatuur bij het wetenschappelijk onder- wijs en onderzoek	bijgevoegd
Centraal overlegorgaan personeelszaken wetenschappelijk onderwijs	bijgevoegd
Studiecommissie coördinatie wetenschappelijk onderwijs - sociale academies	bijgevoegd
Affiliatie-adviescommissie	bijgevoegd
Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen	—
Adviesraad voor Culturele Samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk	bijgevoegd
Adviescommissie voor internationale monetaire vraagstukken	—
Commissie van advies voor de exploitatie van boerderijen in eigen beheer	4 december 1953
Adviescommissie voor het Schadeverzeke- ringsbedrijf	—

Openbaar bestuur

Naam commissie	Installatierede
Rijkscommissie voor Export-, Import- en Investeringsgaranties	—
Dagelijkse Commissie voor Export- en Importgaranties	—
Nationale Raad Welzijn Militairen	7 maart 1952
Commissie voor onderzoek en advies inzake de vredesvoorbereiding handelsbescherming in tijd van oorlog	28 april 1948
Raad van Advies inzake luchtvaartongevallen bij de Koninklijke Luchtmacht	27 januari 1954
Subcommissie, belast met de verdeling van het woningcontingent	—
College van Curatoren K.N.M.I.	K.B. van 18 juni 1899 (Stb. 116)
Nationale Commissie van onderzoek naar het vraagstuk van de verontreiniging van de zee door olie	8 augustus 1960
Permanente Commissie Gevaarlijke Stoffen	29 maart 1957
Commissie rubricering van vergiftige en bijtende stoffen	10 december 1969
Commissie van advies inzake bekwaamheden van gegadigden voor het uitoefenen van de functie van scheepsbevrachter	14 september 1959
Commissie van Advies inzake Wet Behoud Scheepsruimte 1939 (binnenschepen)	K.B. van 28 augustus 1959 (Stb. 674)
Adviescommissie voor Europese Vervoer-aangelegenheden	24 maart 1960
Commissie van Advies inzake de werken rusttijden van vliegtuigbemanningen	10 februari 1967
Adviescommissie Geluidshinder door vliegtuigen	28 september 1961
Commissie tot het aangeven van normen voor de toelaatbaarheid van lawaai-belasting door vliegtuigen	27 maart 1968
Commissie tot het uitbrengen van advies inzake planologische problemen bij de aanleg en uitbreiding van luchtvaart-terreinen	27 maart 1968
Commissie ter bevordering van het nemen van maatregelen teneinde bij de snelle ontwikkeling van de luchtvaart de leefbaarheid van het milieu te handhaven	27 maart 1968

Naam commissie		Installatierede
Commissie tot het uitbrengen van advies inzake te treffen bouwtechnische voorzieningen ter vermindering van geluidshinder door vliegtuigen	27 maart 1968	—
Commissie ter voorbereiding van de nodige wetsvoorstellen ter bestrijding van geluidshinder door vliegtuigen	12 februari 1968	—
Commissie voor sterktevoorschriften voor burgerluchtvaartuigen	21 juli 1960	—
College van advies inzake luchtvaart-aangelegenheden	10 maart 1964	—
Commissie tot vergemakkelijking van het internationale luchtverkeer	1 juni 1949	—
Ergonomische werkcommissie	22 april 1969	—
Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen	31 mei 1965	bijgevoegd
Studiecommissie Waterschappen	19 november 1968	bijgevoegd
Commissie verplichtingen en rechten gemeente Groningen in de veenkoloniën	11 oktober 1960	bijgevoegd
Commissie schadebepaling scheepswerven en scheepssloperijen (i.v.m. uitvoering Deltaschadewet)	22 februari 1968	—
Commissie Zeehavenoverleg	17 december 1968	bijgevoegd
Commissie Elektriciteitswerken	23 september 1949	—
Adviesraad voor de Militaire Produktie	15 maart 1951	bijgevoegd
Prijzenoverlegcommissie	28 april 1959	bijgevoegd
Commissie van advies inzake het Rijksnijverheidslaboratorium	24 december 1963	—
Gasadviescommissie	2 maart 1964	bijgevoegd
College van Gedelegeerden van de Minister van Economische Zaken bij de Stichting Centraal Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf	28 oktober 1966	—
Structuurcommissie Midden- en Kleinbedrijf Noorden des Lands	12 juli 1968	bijgevoegd
Werkcommissie metaalverwerkende nijverheid	24 november 1964	—
Werkcommissie textiel-, kleding- en schoenindustrie	24 november 1964	—
Werkcommissie Papierindustrie	24 november 1964	—
Werkcommissie Voedingsmiddelenindustrie	6 september 1965	—
Werkcommissie Chemische industrie	6 september 1965	—
Werkcommissie Verkeer en Vervoer	19 april 1968	—

Openbaar bestuur

Naam commissie		Installatierede
Werkcommissie voor regionale ontwikkeling	13 juni 1969	—
Begeleidingscommissie voor de coördinatie ten aanzien van de gevolgen van de mijnsluiting	15 september 1969	bijgevoegd
Provinciale Contactcommissie inzake het Herstructureringsbeleid in Limburg	29 april 1966	bijgevoegd
Structuurcommissie Midden- en Kleinbedrijf in Limburg	27 juni 1966	bijgevoegd
Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het buitenland		—
Nationale Raad voor Handelsbevordering		—
Noordelijke Contactcommissie		—
Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw	4 oktober 1968	—
Nederlands Nationaal F.A.O. Comité	21 juni 1960	bijgevoegd
Raad voor Veterinaire Aangelegenheden	16 juni 1969	bijgevoegd
Adviescommissie voor de erkenning van inrichtingen of instellingen voor algemeen en op het beroep gericht onderwijs of opleidings- of vormingscursussen voor 14-jarige jongens	7 juli 1965	—
Gespreksgroep Jongeren Statuut		bijgevoegd
Commissie opslag gevaarlijke stoffen	20 augustus 1969	bijgevoegd
Commissie van onderzoek naar de arbeidstoestanden in het binnenscheepvaartbedrijf	21 mei 1959	—
Centrale commissie voor toestellen onder druk		—
Commissie Reactor Veiligheid	30 december 1969	—
Acetyleencommissie		—
Zandsteencommissie	8 januari 1952	—
Centrale commissie complementaire arbeidsvoorziening beeldende kunstenaars	14 april 1969	—
Sociale Commissie voor Binnenschippers	13 juli 1956	—
Sociaal-culturele commissie voor werknemerswoonoorden	24 januari 1969	—
Centrale Commissie zelfstandigen	19 januari 1965	—
Loonpolitiek Adviescommissie	18 december 1967	—
Coördinatie Commissie vakantiespreiding bedrijfsleven en overheid	28 september	—
Commissie van Advies voor de arbeid van vrouwen en meisjes	26 maart 1946	—
Farmacopeecommissie		—

Naam commissie	Installatierede
Adviescommissie Experimentele Woningbouw (1968)	—
Wergroep Vakopleiding Bouwberoepen (1964)	—

Aanhangsel tot het Verslag van de Handelingen der Tweede Kamer

Vragen, door de leden der Kamer gesteld overeenkomstig artikel 116 van het Reglement van Orde, en de daarop door de Regering schriftelijk gegeven antwoorden

34 Vragen van de heer Romme betreffende de openbaarmaking van door de vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering uitgebrachte adviezen. (Ingezonden 28 februari 1957.)

Is de Minister-President bereid – gelet op het antwoord van de Staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen dd. 22 februari 1957 op een vraag van het lid der Kamer de heer Vrolijk, in zoverre in dat antwoord openbaarmaking van een advies van de Radoraad wordt gebonden aan de voorwaarden van daartoe nopende zwaarwichtige redenen en van voorafgaand overleg met het genoemde college, zulks op grond, dat dit een vast college van advies en bijstand aan de Regering is – een overzicht te verstrekken van de bestaande vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering, met vermelding van de gedragslijn of de gedragslijnen der Regering, en de beweegredenen daarvan, met betrekking tot de al dan niet openbaarmaking van de adviezen van elk deze colleges?

Antwoord van de heer Drees, Minister-President, Minister van Algemene Zaken. (Ingezonden 4 april 1957.)

In bijlage dezes wordt – onder aanduiding van de gevolgde praktijk ten aanzien van de al dan niet openbaarmaking van de adviezen – een overzicht gegeven van de vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering. Bij het verzamelen van de gegevens deed zich de moeilijkheid voor, dat aan 'vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering' een veelvoudige betekenis wordt toegekend. Zonder zich daarom aan een bepaalde interpretatie te binden en zonder aanspraak te maken op volledigheid, heeft ondergetekende zich beperkt tot vermelding van – door zijn ambtgenoten aan hem opgegeven – colleges, die op de wet zijn gebaseerd. Het zal duidelijk zijn, dat het niet wel doenlijk is om voor al de in bijlage dezes genoemde colleges de beweegredenen aan te geven met betrekking tot de al dan niet openbaarmaking van hun adviezen. In het algemeen kan worden gesteld, dat het in vele gevallen noodzakelijk is publicatie achterwege te laten, ten einde de Regering in staat te stellen in alle vrijheid haar standpunt ten opzichte van de adviezen te bepalen. Boven-

dien kan de wetenschap, dat een advies zal worden gepubliceerd, invloed hebben op de inhoud daarvan, hetgeen nadelig kan zijn. Vele adviezen betreffen overigens individuele gevallen, waarbij het voor de hand ligt, dat ze niet worden gepubliceerd. Een algemene gedragslijn ten aanzien van openbaarmaking kan dan ook, gegeven het zeer uiteenlopend karakter van de verschillende colleges en van hun adviezen, niet worden aangegeven. Uiteraard ligt van geval tot geval de beslissing in de eerste plaats bij de betrokken Minister(s). Van enkele colleges worden alle of bijna alle adviezen gepubliceerd.

Naam college	Naam wet	Openbaarmaking adviezen
Garantiewetcommissie	Garantiewet Burgerlijk Overheidspersoneel Indonesië Garantiewet Militairen K.N.I.L.	niet openbaar
College van advies van de kindbescherming	Kinderbeginselenwet	Minister beslist over publicatie
Centrale Adoptieraad	Artikel 969 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering	in het algemeen niet openbaar; Minister beslist over publicatie
Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, Psychopatenzorg en de Reclassering	Beginselenwet Gevangeniswezen	idem
Commissie, bedoeld in art. 64, 2de lid, van Brandweerraad	Wet op de Noodwachten	idem
Kiesraad	Brandweerwet Kieswet	idem soms openbaar; Minister beslist over publicatie
Raad van Advies voor de gemeentefinanciën	Wet betr. financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten voor de jaren 1953 t/m 1957	in het algemeen niet openbaar; Minister beslist over publicatie
Onderwijsraad	Wet, houdende instelling van een onderwijsraad	idem
Radiatoraad	Telegraaf- en Telefoonwet	idem
Persraad	Tijd. persbesluit 1945, Wet voorziening perswezen 1951	idem
Vaste Commissie van advies inzake de schrijfwijze van de	Wet, houdende voor- schriften m.b.t. de schrijf-	idem

Openbaar bestuur

Naam college	Naam wet	Openbaarmaking adviezen
Nederlandse taal	wijze van de Nederlandse taal	
Raad voor de Jeugdvorming	Wet, houdende instelling van een Raad voor de jeugdvorming	idem
Raad voor de Kunst	Wet, houdende instelling van een Raad voor de Kunst	idem
Centrale Beleggingsraad Bankraad	Beleggingswet Bankwet	idem soms openbaar; Minister beslist over publikatie
Commissie van Advies ex art. 2	Wet Assurantiebemiddeling	niet openbaar
Commissie van Advies in Beurszaken	Beurswet	idem
Commissie Financiering Wederopbouw Publiekrechtelijke Lichamen	Wet Wederopbouw Publiekrechtelijke Lichamen	idem
Commissie van deskundigen voor de Tabaksaccijns	Tabakswet	idem
Commissariaat voor Oorlogschade	Wet Materiële Oorlogschade	idem
Commissie van Advies, als bedoeld in art. 71, lid 4, van de	Wet Materiële Oorlogschade	idem
Commissie van Advies ingevolge art. 2	Dienstweigeringswet	idem
Commissie van deskundigen ingevolge art. 3	Wet immunisatie Militairen	idem
Commissie van Advies ingevolge art. 5	Wet Immunisatie Militairen	idem
Commissie van advies ingevolge art. 6	Wet Immunisatie Militairen	idem
Marineraad	Marinescheepsongevallenwet	Minister beslist over publikatie
Vaste Commissie van de Rijksdienst voor het Nationale Plan	Wet, houdende voorlopige regeling inzake het Nationale Plan en Streekplannen	idem
PTT-raad	Wet PTT-raad	jaarverslag openbaar; over adviezen beslist de Minister
Raad van de Waterstaat	Waterstaatswet (wijziging 1950)	Minister beslist over publikatie

Naam college	Naam wet	Openbaarmaking adviezen
Zuiderzeeraad	Wet tot afsluiting en droogmaking van de Zuiderzee	idem
Generale Commissie Zuiderzeesteunwet	Wet tot regeling der tegemoetkoming aan de Zuiderzeevissersbevolking enz. wegens de schade, welke de afsluiting der Zuiderzee hun mocht berokkenen	idem
Spoorwegongevallenraad	Spoorwegwet (wijziging 1956)	behoudens beperking in het algemeen belang, steeds openbaar
Adviescommissie voor het vervoer van personen met motorrijtuigen	Wet Autovervoer Personen	in het algemeen niet openbaar; Minister beslist over publikatie
Adviescommissie Goederenvervoer	Wet Autovervoer Goederen	idem
Sociaal-Economische Raad	Wet op de Bedrijfsorganisatie	veelvuldig openbaar; de betrokken Minister(s) beslist (sen) over publikatie
Centrale Plancommissie	Wet op de voorbereiding v. d. vaststelling van een Centraal Economisch Plan	commissie bespreekt het ontwerp-Centraal Economisch Plan; het plan wordt gepubliceerd
Electriciteitsraad	Electriciteitswet	jaarverslag openbaar; over adviezen beslist de Minister
Ned. Centrale Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek	Wet tot regeling van het toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek	idem
Centrale Cultuurtechnische Commissie	Ruilverkavelingswet	niet openbaar
College voor de Visserijen	Visserijwet	in het verleden jaarverslag openbaar; adviezen niet openbaar
Jachtraad	Jachtwet	niet openbaar
Voedingsraad	Wet tot instelling van een voedingsraad	jaarverslag openbaar; over adviezen beslist de Minister
Centrale commissie van advies voor de arbeidsvoorziening	Besluit van 17-7-1914, houdende regelen betreffende de arbeidsbemiddeling, scholing, herscholing en omscholing	soms openbaar; Minister beslist over publikatie
Gezondheidsraad	Gezondheidswet	veelal openbaar; Minister

Openbaar bestuur

Naam college	Naam wet	Openbaarmaking adviezen
Ziekenfondsraad	Wet betreffende instelling van een ziekenfondsraad	beslist over publikatie in het algemeen niet openbaar; Minister beslist over publikatie
Centraal College voor Bevolkingsonderzoek	Wet bevolkingsonderzoek op tuberculose	veelal openbaar; Minister beslist over publikatie
Adviescommissie Warenwet	Warenwet	jaarverslag openbaar; indien van advies wordt afgeweken, is publikatie voorgeschreven niet openbaar
Commissie Grondwaterwet Waterleidingbedrijven	Grondwaterwet Waterleidingbedrijven	
Commissie van Advies inzake destructie-aangelegenen	Destructiebesluit 1942	soms openbaar; Minister beslist over publikatie
Raad voor de Emigratie	Wet op de organen van de emigratie	idem
Emigratiebestuur	idem	idem
Sociale Verzekeringsraad	Organisatiewet sociale verzekering	niet openbaar
Commissie van Advies en Bijstand, bedoeld in par. 5 van	Geldschieterswet	steeds openbaar

Vaste colleges van advies en bijstand, die op de wet zijn gebaseerd, ingesteld resp. opgeheven sedert 20 mei 1970

A Ingesteld sedert 20 mei 1970:

Naam college	Naam wet
Mijnraad	Wet houdende regeling betreffende de Mijnraad
Raad voor Accountantsadministratieconsulenten	Wet op de Accountants-administratieconsulenten, art. 2
Centrale Commissie voor de Bejaarden oorde	Wet op de Bejaardenoorden, art. 16a
College Algemene Bijstandswet	Algemene Bijstandswet, art. 72
Commissie Wet op het Consumptief Geldkrediet	Wet op het Consumptief Geldkrediet, art. 54
Uitkeringsraad	Wet Uitkeringen Vervolgingslachtoffers, 1940-1945, art. 23
Centrale Commissie Zelfstandigen Reclameraad ¹	Algemene Bijstandswet, art. 11a
Raad voor de Casinospelen	Omroepwet, art. 49
Selectiecommissie voor de Rechterlijke Macht	Wet op de Kansspelen, art. 27h
Commissie Universitaire Bestuurshervorming	Wet Rechterlijke Organisatie, art. 59i
Commissie van Advies Arbeids- en Rusttijden Zeescheepvaart (zal in de toekomst gaan fungeren)	Wet Universitaire Bestuurshervorming, art. 56
College van advies voor het beroep fysiotherapeut	Wet Arbeids- en Rusttijden Zeescheepvaart, art. 9
Adviescommissie oefentherapeuten-Mensendieck	Wet op de paramedische beroepen, art. 2.
Adviescommissie oefentherapeuten-Cesar	Wet op de paramedische beroepen, art. 2.
Adviescommissie diëtisten	Wet op de paramedische beroepen, art. 2.
Adviescommissie mondhygiënist	Wet op de paramedische beroepen, art. 2.
Adviescommissie orthoptisten	Wet op de paramedische beroepen, art. 2.
Adviescommissie logopedisten	Wet op de paramedische beroepen, art. 2.
Adviescommissie radiologische laboranten	Wet op de paramedische beroepen, art. 2.
Adviescommissie chiropodisten	Wet op de paramedische beroepen, art. 2.
Centrale Examen Commissie Ziekenverpleging A	Wet tot wettelijke bescherming van het diploma ziekenverpleging, art. 3.
College voor Ziekenhuisvoorzieningen	Wet Ziekenhuisvoorzieningen, art. 2.
Ziekenhuiscommissie	Wet Ziekenhuisvoorzieningen, art. 29.
De Farmacopee-commissie	Wet op de Nederlandse Farmacopee, art. 3

¹ ingesteld voor 20 mei 1970

Openbaar bestuur

N.B.:

- In het overzicht van 20 mei 1970 staat ten onrechte dat het college van Advies voor de Kinderbescherming is opgeheven.
- In bijlage B, Commissies, comités en raden, die niet op een wet berusten is ten onrechte opgenomen de Farmacopeecommissie.

B. Opgeheven sedert 10 mei 1970

Centrale Raad voor de Kernenergie
Centrale Adoptieraad

Bijlage III. Voorstellen van de commissie van Veen (globale indicatie van wat in hoofdlijnen gerealiseerd is).

136 | 137

- 1 W.R.R.: gerealiseerd.
- 2 Verantwoordelijkheid voor de hoofdstukken I (Huis der Koningin) en II (Hoge Colleges van Staat en Kabinet der Koningin) der rijksbegroting: Hoofdstuk I nl. verantwoordelijkheid verschuiven van minister van Financiën naar minister-president) is gerealiseerd. Hoofdstuk II is niet gerealiseerd.
- 3 Staf voor de Civiele Verdediging: gerealiseerd.
- 4 Opperbeheer van de Politie: gewerkt is in de richting van de tweede mogelijkheid geboden door de commissie van Veen; de beslissing met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid is niet genomen.
- 5 Bureau ter bestudering van interdepartementale taakverdeling en coördinatie binnen de rijksdienst; gerealiseerd.
- 6 Landbouwonderwijs: niet gerealiseerd.
- 7 Integratie van de stichtingen Nederlandse Onderwijs Film en Nederlandse Onderwijs Televisie: niet gerealiseerd, echter overleg over een samenwerking is gestart.
- 8 De dienst van het loodswezen, de betonning, bebakening en verlichting: niet gerealiseerd.
- 9 Uitgiftebeleid benzinestations en horeca-etablisementen langs rijkswegen buiten de bebouwde kom: gerealiseerd.
- 10 De luchtvaartindustrie: gerealiseerd.
- 11 Rijksagrarische afvalwaterdienst: onduidelijk; beslissing is wel genomen, maar nog niet uitgevoerd.
- 12 Instelling Studiedienst voor Maatschappelijk en Cultureel Welzijn: gerealiseerd, niet in zelfde vorm als voorgesteld.
- 13 Uitvoering van de algemene bijstandswet: niet gerealiseerd.
- 14 Geen instelling nieuwe departementen: niet gerealiseerd, oprichting Volksgezondheid en Milieuhygiëne.
- 15 Minister zonder portefeuille voor grondwetszaken: er is terzake een aangepaste voorziening getroffen.
- 16 Ontwikkelingssamenwerking bij minister van Buitenlandse Zaken: niet gerealiseerd.
- 17 Taakstelling Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening: niet gerealiseerd.
- 18 Taakstelling Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk: niet gerealiseerd.

Openbaar bestuur

19 Werkwijze ministerraad en ministeriële onderraden: gedeeltelijk gerealiseerd.

20 Toepassing van het coördinatiemodel op de volgende beleidsterreinen: ruimtelijk beheer en milieuhygiëne, maatschappelijk en cultureel welzijn, wetenschapsbeleid, buitenlands beleid, binnenlands bestuur, economisch beleid: gedeeltelijk gerealiseerd, dat wil zeggen

a coördinatiemodel in grote lijnen ingevoerd

b twee nieuwe onderraden (welzijn en wetenschapsbeleid)

c echter voor het binnenlands bestuur is geen onderraad ingesteld.

21 Verbreding functie staatssecretaris: niet gerealiseerd.

22 Versterking positie van de secretaris-generaal: in algemene zin niet gerealiseerd.

23 Commissie onderzoek naar mogelijkheden tot zodanige decentralisatie van uitvoerende taken dat de bewindslieden en hoogste ambtelijke adviseurs meer aandacht kunnen geven aan de belangrijkste beleidsproblemen: niet gerealiseerd.

24 Onderwerpen die verder onderzoek behoeven:¹

a de coördinatie van het kernenergiebeleid (E.Z., BuZa, O. en W., V. en W., S.Z.V.);

b de verantwoordelijkheid voor de kindbescherming (Ju., M.C.W.);

c de vraag of wenselijk is de stichting van één beheersorgaan voor de kansspelen (Ju., Fi., L. en V., M.C.W.);

d de psychopatenverpleging (Ju., S.Z.V.);

e de reclassering (Ju., M.C.W.);

f de positie van attachés (L. en V., Def., S.Z.V., E.Z., M.C.W.);

g de opstelling van verdragen (Ju., O. en W., BuZa, M.C.W.);

h het beleid met betrekking tot de buitenlandse werknemers en andere vreemdelingen in Nederland (Ju., S.Z.V., M.C.W.);

i de coördinatie of samenvoeging van hulpdiensten van de rijksdienst, zoals de Rijksautomobilcentrale, het Rijksinkoopbureau, de Rijkskantoor-machinecentrale, de Rijksgebouwendienst en andere (BiZa, Fi., R.B.V., V. en W.);

j de agrarische en visserij domeinen (Fi., L. en V., V. en W.);

k regeling met betrekking tot de vaststelling en uitbetaling van wachtgelden en uitkeringen aan anderen dan gewezen militairen (BiZa, Fi., O. en W.);

l de organisatie van en de verantwoordelijkheid voor de verschillende overheidsactiviteiten op het gebied van het onderwijs, éducation permanente en de (beroeps-) opleidingen (O. en W., Ju., S.Z.V., M.C.W.);

- m* het beleid van de departementen met betrekking tot landschapszorg, recreatie en toerisme (E.Z., M.C.W., L. en V., V. en W., R.B.V.);
- n* coördinatie van het beleid met betrekking tot de waterhuishouding in Nederland (V. en W., S.Z.V., L. en V.);
- o* coördinatie van de overheidsactiviteiten met betrekking tot de aankoop van gronden (L. en V., Fi., R.B.V., M.C.W., V. en W., Def., E.Z.);
- p* de verantwoordelijkheid voor Teleac (O. en W., M.C.W.);
- q* de bouw van studentenflats (O. en W., R.B.V.).

Van deze onderwerpen is een aantal als project in uitvoering genomen (bijv. b. en n.), van de overige is een voorbereidende studie gemaakt die in enkele gevallen gevolgd is door een oriëntatie binnen de betrokken departementen (bijv. k. en o.). De voorbereidende studies alsmede de oriëntatie zijn door de directie Overheidsorganisatie- en automatisering verricht, al of niet in samenwerking met anderen.

¹ Lijst van gebruikte afkortingen:

- E.Z. – Economische Zaken
- BuZa – Buitenlandse Zaken
- O. en W. – Onderwijs en Wetenschappen
- V. en W. – Verkeer en Waterstaat
- S.Z.V. – Sociale Zaken en Volksgezondheid
- Ju. – Justitie
- M.C.W. – Maatschappelijk en Cultureel Welzijn
- Fi. – Financiën
- L. en V. – Landbouw en Visserij
- Def. – Defensie
- BiZa – Binnenlandse Zaken
- R.B.V. – Ruimtelijk Beheer en Volkshuisvesting

Bijlage IV. Globaal overzicht van de coördinatievoorzieningen op het terrein van de onderraden

In het hierna volgende overzicht worden per beleidsterrein de volgende gegevens vermeld:

- 1 Naam onderraad met jaar van instelling
 - 1.1 Taak onderraad
 - 1.2 Samenstelling onderraad
- 2 Naam ambtelijk voorportaal
 - 2.1 Taak ambtelijk voorportaal
 - 2.2 Samenstelling ambtelijk voorportaal

1 Economische aangelegenheden

1.1 *Raad voor economische aangelegenheden (REA)* Ingesteld in 1945

1.1.1 Taak

De taak van de REA is niet officieel vastgelegd.

1.1.2 Samenstelling

Voorzitter: de Minister-President.

Coördinerend bewindsman: de Minister van Economische Zaken.

Vaste leden en deelnemers: de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Financiën, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw en Visserij, van Sociale Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

de staatssecretarissen van Financiën (Van Rooijen), van Economische Zaken en van Sociale Zaken.

alsmede de voorzitter van de Centrale Economische Commissie, de thesaurier-generaal, de directeur-generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden (Sociale Zaken), de president van de Nederlandse Bank en de directeur van het Centraal Planbureau.

Secretaris: drs. T. van de Graaf (Algemene Zaken).

Adjunct-secretaris: drs. C. Lemckert (Economische Zaken).

1.2 *Centrale economische commissie (CEC)*

1.2.1 Taak

De Raad voor economische aangelegenheden desgevraagd of eigener beweging van advies te dienen en ten behoeve van de raad coördinerend werkzaam te zijn met betrekking tot de vraagstukken van het algemeen sociaal-economisch en financieel regeringsbeleid.

1.2.2 Samenstelling¹

Voorzitter: de secretaris-generaal van Economische Zaken².

Vice-voorzitters: de thesaurier-generaal (Financiën)¹
de directeur-generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden (Sociale Zaken).²

Leden: de secretaris van de REA.²

Voorts kunnen de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Binnenlandse Zaken, van Financiën, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij, van Sociale Zaken en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ieder één vertegenwoordiger als lid van de CEC benoemen benevens één plaatsvervangend lid.

Secretaris: de directeur van het Centraal Planbureau.²

2 **Militaire en civiele verdediging**

2.1 *Algemene verdedigingsraad (AVR)*

In 1952 gevormd uit de Raad voor militaire aangelegenheden.

2.1.1 Taak

De bij de instelling van de AVR officieel vastgestelde taakomschrijving is niet aangepast aan de huidige omstandigheden.

¹ Een lid van de directie van de Nederlandsche Bank N.V. kan de vergaderingen van het presidium van de CEC bijwonen (thans: prof. dr. G. A. Kessler) of zich door een plaatsvervanger laten vertegenwoordigen.

² Deze functionarissen maken deel uit van het presidium van de CEC.

Openbaar bestuur

2.1.2 Samenstelling

Voorzitter: de Minister-President.

Coördinerende bewindslieden: de Minister van Defensie
de Minister van Binnenlandse Zaken.

Vaste leden en deelnemers: de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Financiën, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
Z.K.H. de Prins der Nederlanden,
de Staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken (Kooijmans) en van Defensie (Van Lent, Stermerdink),
alsmede de voorzitter van de coördinatiecommissie militaire verdediging, de voorzitter van de coördinatiecommissie civiele verdediging en de permanente vertegenwoordiger bij de Noord-Atlantische Raad, de chef van de generale staf, de chef van de marinestaf en de chef van de luchtmachtstaf.

Secretaris: mr. J. P. M. H. Merckelbach (Algemene Zaken).

Adjunct-secretarissen: H. H. Dijcks, majoor-vlieger (Defensie),
drs. J. C. Verkerke (Binnenlandse Zaken).

2.2 *Ambtelijke voorportalen*

2.2.1 Coördinatiecommissie voor de militaire verdediging (CMV)

2.2.1 a Taak

Aan de Minister van Defensie op diens verzoek of uit eigen beweging adviezen uit te brengen betreffende de in de AVR te behandelen onderwerpen.

2.2.1 b Samenstelling

Voorzitter: de voorzitter van het Comité verenigde chefs van staven (Defensie).

Leden: de bevelhebber der zeestrijdkrachten
de bevelhebber der landstrijdkrachten
de bevelhebber der luchstrijdkrachten
de secretaris van de AVR
de chef van de staf voor de civiele verdediging

een vertegenwoordiger van Financiën (was: het hoofd van de directie Defensie-aangelegenheden)
de directeur-generaal Politieke Zaken (Buitenlandse Zaken).

1e Secretaris: de secretaris van het Comité verenigde chefs van staven (Defensie).

2e Secretaris: H. H. Dijcks, majoor-vlieger (Defensie).

2.2.2 Coördinatiecommissie voor de civiele verdediging (C.C.C.V.)

2.2.2 a Taak

Het is de taak van de C.C.C.V. de Minister van Binnenlandse Zaken te adviseren betreffende de civiele verdedigingsvoorbereiding.

2.2.2 b Samenstelling

Voorzitter: de chef van de staf voor de civiele verdediging (Binnenlandse Zaken).

Leden: de hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst, tevens voorzitter van de Bijzondere Voorlichtingscommissie;

de voorzitter van de Commissie Inwendige Veiligheid;

de secretaris van de Algemene Verdedigingsraad;

de directeur-generaal Politieke Zaken (Buitenlandse Zaken);

de directeur-generaal, hoofd van de Directie politie (Justitie);

de directeur-generaal voor Openbare Orde en veiligheid (Binnenlandse Zaken);

de secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen;

de directeur-generaal van de Rijksbegroting en de plaatsvervangende Thesaurier-generaal (Financiën);

de plaatsvervangend bevelhebber der Landstrijdkrachten;

de chef van de gezamenlijke staf van het Comité Verenigde chefs van staven;

de plaatsvervangend secretaris-generaal van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;

de directeur-generaal van het Verkeer, de directeur-generaal van Scheepvaart en de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat (Verkeer en Waterstaat);

de directeur-generaal van de P.T.T., tevens voorzitter van de Nationale Telecommunicatieraad;

Openbaar bestuur

de raadadviseur in algemene dienst, onder andere belast met Economische verdedigingsvoorbereiding (Economische Zaken);
de plaatsvervangende directeur-generaal voor de Landbouw en de Voedselvoorziening (Landbouw en Visserij);
de directeur-generaal voor de Arbeidsvoorziening en de directeur-generaal van de Arbeid (Sociale Zaken);
de secretaris-generaal van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk;
de directeur-generaal van de Volksgezondheid (Volksgezondheid en Milieuhygiëne).

Secretaris: drs. J. C. Verkerke, lid van de staf voor de Civiele verdediging (Binnenlandse Zaken).

3 Overheidspersoneelsaangelegenheden en overheidsorganisatie en -automatisering

3.1 Raad voor de rijkdienst (RRD)

In 1965 gevormd uit de in de in 1953 ingestelde raad voor de burgerlijke rijkdienst (RBR).

3.1.1 Taak

Er is geen formele taakomschrijving vastgesteld, maar er is volstaan met een interne afspraak die als volgt luidt:

- a – de hoofdlijnen van het personeelsbeleid in de meest ruime zin en de personeelszorg, ten aanzien van het burgerlijk personeel in rijkdienst, het onderwijspersoneel (daaronder begrepen het personeel van het wetenschappelijk onderwijs), het politiepersoneel, het noodwachtpersoneel en het personeel van de rechterlijke macht, alsmede van het militaire personeel;
- de regelingen met een algemeen karakter inzake de rechtstoestand van deze personeelscategorieën, alsmede alle andere aangelegenheden van voldoende belang voor die rechtstoestand.

Deze opsomming zal worden aangevuld met een categorie bestaande uit personeel van gesubsidieerde instellingen en anderen die direct of indirect het trendsysteem volgen. De exacte omschrijving van deze categorie zal tijdens de volgende vergadering aan de orde worden gesteld;

- b. het beleid op het terrein van doelmatigheidsbevordering, organisatie en automatisering.

3.1.2 Samenstelling

Voorzitter; de Minister-President.

Coördinerend bewindsman: de Minister van Binnenlandse Zaken.

Vaste leden en deelnemers: de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, van Financiën, de Staatssecretaris van Defensie en de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Sociale Zaken, alsmede de directeur-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid als voorzitter van de interdepartementale coördinatiecommissie en de voorzitter van de Personeelraad van het Ministerie van Defensie.

Secretaris: mr. M. J. D. van der Voet (Algemene Zaken)

Adjunct-secretaris: mr. C. G. C. Strookman (Binnenlandse Zaken).

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de directeur Overheidsorganisatie en -automatisering nemen beiden aan het beraad in de RRD deel, voorzover er vraagstukken met belangrijke organisatorische consequenties aan de orde komen, zoals:

- vraagstukken van overheidspersoneelsbeleid, die mede een organisatorisch karakter hebben;
- vraagstukken van doelmatigheidsbevordering, organisatie en automatisering.

3.2 *Ambtelijke voorportalen*

De beleidstaken van de RRD worden door twee ambtelijke adviescommissies gecoördineerd, namelijk:

- de Adviescommissie Overheidspersoneelsbeleid (A.O.P.) en
- de Adviescommissie voor Doelmatigheidsbevordering in de Rijksdienst (A.D.R.).

3.2.1 A.O.P.

a Taak

De minister belast met de coördinatie van het overheidspersoneelsbeleid, al dan niet op diens verzoek, te adviseren omtrent alle maatregelen die betrekking hebben op het overheidspersoneelsbeleid in de meest ruime zin, zulks in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van de taak van de RRD.

Openbaar bestuur

3.2.1 b Samenstelling

Voorzitter: de directeur-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid (Binnenlandse Zaken).

Plaatsvervangend voorzitter: de plv. directeur-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid (Binnenlandse Zaken).

Leden: de directeur Overheidsorganisatie en -automatisering (Binnenlandse Zaken);

de secretaris van de RRD;

de voorzitter van de Personeelraad en de aan hem toegevoegde hoofdamtenaar (Defensie);

de directeur Arbeidsverhoudingen (Sociale Zaken);

de hoofddirecteur Personeelszaken van het staatsbedrijf der PTT (Verkeer en Waterstaat);

de plv. directeur-generaal voor het Onderwijs (Onderwijs en Wetenschappen);

het plv. hoofd van de inspectie Rijksfinanciën (Financiën).

Secretaris: mr. H. Statema, chef van de directie Overheidspersoneelszaken (Binnenlandse Zaken).

Plaatsvervangend secretaris: mr. A. Th. Maagdenberg, plv. chef van de directie Overheidspersoneelszaken (Binnenlandse Zaken).

Secretariaat: Mevr. P. J. Akkerman.

3.2.2 A.D.R.

3.2.2 a Taak

Het al dan niet op diens verzoek adviseren van de Minister van Binnenlandse Zaken over vraagstukken betreffende doelmatigheidsbevordering, organisatie en automatisering in de rijksdienst, en wel met name:

1 het adviseren over vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie, te weten over:

a verbetering van de coördinatieprocedures voor interdepartementale overlegorganen – in het bijzonder over taak en werkwijze van de ministerraad, de onderraden, de coördinerende bewindslieden en de voorcoördinerende ambtelijke commissies;

b de bundeling van taken in verschillende beleidssectoren, de verdeling van taken tussen departementen en de coördinatie op beleidsterreinen waarbij twee of meer departementen betrokken zijn;

2 het adviseren over de wenselijkheid van fundamentele wijzigingen in de overheidsorganisatie in verband met zich aftekenende ontwikkelingen op langere termijn.

3.2.2 b Samenstelling

Voorzitter: de directeur Overheidsorganisatie en -automatisering (Binnenlandse Zaken).

Leden: een vertegenwoordiger van het kabinet van de minister-president;

de directeur-generaal voor Overheidspersoneelsbeleid of diens plaatsvervanger (Binnenlandse Zaken);

de directeur-generaal van de Rijksbegroting of diens plaatsvervanger (Financiën);

enkele secretarissen-generaal of directeuren-generaal van andere departementen die bij toerbeurt een aantal jaren zitting zullen hebben.

Secretaris: drs. L. C. J. Anema, chef van de afdeling Organisatie van de directie Overheidsorganisatie en -automatisering Binnenlandse Zaken.

Daarnaast kunnen er deelnemers ad hoc zijn en wel:

- bij de voorbespreking van adviezen betreffende concrete vraagstukken van interdepartementale taakverdeling en coördinatie: de secretarissen-generaal van de betrokken departementen of hun plaatsvervangers;
- bij andere onderwerpen: specifieke ambtelijke deskundigen.

4 Ruimtelijke Ordening

4.1 Raad voor de ruimtelijke ordening (RRO)

Ingesteld in 1958

4.1.1 Taak

De taak van de RRO is niet officieel vastgelegd. Een globale aanduiding van de taak van de RRO is te vinden in de bijlage bij de brief van de Minister-President, gedateerd 1 oktober 1971, aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de coördinatie op het terrein van de ruimtelijke ordening en de milieuhygiëne (zitting 1971–1972 – 11 539). Hierin staat over het RRO het volgende geschreven:

Openbaar bestuur

‘Beleidsbeslissingen van de Regering op het terrein van de ruimtelijke ordening worden voorbereid door de Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit de ministerraad. Inmiddels behoren de Ministers van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Buitenlandse Zaken mede tot de leden van de RRO.

De beraadslagingen in de RRO zullen doorgaans plaatsvinden op basis van een advies van de Rijksplanologische Commissie.’

en

‘De Regering gaat er van uit, dat haar beleidsbeslissingen op het terrein van de milieuhygiëne ook door de Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit de ministerraad worden voorbereid. Hierbij wordt de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, die als coördinerend Minister van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening optreedt, voor wat de milieuhygiëne betreft, terzijde gestaan door de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Behalve op basis van advies van de Rijksplanologische Commissie, kan beraadslaging in de RRO plaatsvinden op basis van een advies van de interdepartementale commissie voor de milieuhygiëne. Indien echter een lid van deze coördinatiecommissie van mening is dat behandeling in breder interdepartementaal verband aanbeveling verdient, vindt verwijzing naar de RPC plaats.’

4.1.2 Samenstelling

Voorzitter: de Minister-President.

Coördinerend bewindsman: de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Vaste leden en deelnemers: de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Brinkhorst) en de Ministers van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs en Wetenschappen, van Financiën, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij en van Sociale Zaken; de Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken, van Economische Zaken en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, alsmede de voorzitter van de Rijksplanologische Commissie, het hoofd van de Rijks Planologische Dienst, de voorzitter van de interdepartementale commissie voor de milieuhygiëne, de voorzitter van de coördinatiecommissie voor internationale milieuvraagstukken, de directeur-gene-

raal van de Rijkswaterstaat en de directeur-generaal voor de Landinrichting en de Visserijen.

Secretaris: Th. W. S. M. Gründemann (Algemene Zaken).

Adjunct-secretaris.: mw. mr. J. S. Verhagen (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening).

4.2 *Rijksplanologische commissie (RPC)*

4.2.1 Taak

Art. 51, 1e lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wet van 5 juli 1962, Stb. 286) bepaalt, dat er ten behoeve van overleg over zaken betreffende de ruimtelijke ordening een Rijksplanologische Commissie is. De commissie heeft tot taak de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en desgevraagd andere Ministers van advies te dienen over zaken betreffende de ruimtelijke ordening. Deze taak is nader uitgewerkt in art. 26, 1e lid, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (Besluit van 24 juli 1965, Stb. 339).

4.2.2 Samenstelling

Voorzitter: prof. dr. ir. F. Hellinga.

Leden: de secretaris van de RRO

de directeur-generaal Europese samenwerking (Buitenlandse Zaken)

de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken

de plv. directeur Onderwijsvernieuwing en planning van Onderwijs en Wetenschappen

de directeur-generaal van de Rijksbegroting (Financiën)

de coördinator ruimtelijke ordening voor de krijgsmacht (Defensie)

de directeur-generaal van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening)

de directeur-generaal van het Verkeer en de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat (Verkeer en Waterstaat)

de adviseur voor Prijzen, Ordening en Regionale Economische Politiek

de directeur-generaal van het CBS en een vertegenwoordiger van het CPB (Economische Zaken)

de directeur-generaal voor de Landinrichting en de Visserijen (Landbouw en Visserij)

de directeur-generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden (Sociale Zaken)

Openbaar bestuur

de directeur-generaal voor Volksontwikkeling en Recreatie en de directeur-generaal voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk)

de directeur-generaal voor de Milieuhygiëne (Volksgezondheid en Milieuhygiëne)

prof. dr. E. W. Hofstee

Ir. H. M. Buskens.

Lid en secretaris: ir. Th. Quené, directeur-generaal voor de Ruimtelijke Ordening.

5 Europese integratie- en associatievraagstukken

5.1 Raad voor Europese zaken (REZ)

Ingesteld in 1963

5.1.1 Taak

De taak van de REZ is niet officieel vastgelegd.

5.1.2 Samenstelling

Voorzitter: de Minister-President.

Coördinerend bewindsman: de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Brinkhorst).

Vaste leden en deelnemers: de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Financiën, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij, van Sociale Zaken, van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en voor Ontwikkelingssamenwerking

alsmede de directeur-generaal Europese Samenwerking, de plv. directeur-generaal Europese samenwerking, het hoofd van de gecombineerde Nederlandse permanente vertegenwoordiging te Brussel, de thesaurier-generaal, de secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken, de directeur-generaal voor Buitenlandse Economische Betrekkingen en de directeur-generaal voor de Landbouw en Voedselvoorziening.

Secretaris: mr. J. P. M. H. Merckelbach (Algemene Zaken).

Adjunct-secretaris: drs. A. J. van Galen Last (Buitenlandse Zaken).

5.2 *Coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen*

5.2.1 Taak

Het is niet bekend of een officiële omschrijving van de taken van de coördinatiecommissie bestaat.

5.2.2 Samenstelling

Voorzitter: de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Brinkhorst).

Vice-voorzitter: de Minister van Economische Zaken.

Leden: de secretaris van de REZ

de juridisch adviseur, de directeur-generaal Europese Samenwerking, de chefs van de directies Integratie Europa, Economische Samenwerking, en Raad van Europa en wetenschappelijke samenwerking, en de permanente vertegenwoordigers bij de OESO en de Europese Gemeenschappen (Buitenlandse Zaken)

de raadgever prof. mr. M. R. Mok van de stafafdeling Wetgeving publiekrecht (Justitie)

de thesaurier-generaal en de directeur-generaal voor Fiscale Zaken (Financiën)

de directeuren-generaal van het Verkeer en van Scheepvaart (Verkeer en Waterstaat)

de secretaris-generaal, de directeur-generaal en de plv. directeur-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen, het plv. hoofd van de directie Integratie, de directeur-generaal voor Industrie en het hoofd van de directie Prijzen en Ordening (Economische Zaken)

de raadgever van het stafbureau, de directeur-generaal voor de Landbouw en Voedselvoorziening en de directeur Internationale economische aangelegenheden (Landbouw en Visserij)

het hoofd van de directie Internationale Zaken en het hoofd van de hoofdafdeling Europese integratie en Benelux (Sociale Zaken).

Secretaris: drs. F. M. L. baron van Geen (Buitenlandse Zaken).

6 Maatschappelijk en cultureel welzijn

6.1 Welzijnsraad (WR)

Ingesteld in 1971

6.1.1 Taak

De taak van de WR is niet officieel vastgelegd.

6.1.2 Samenstelling

Voorzitter: de Minister-President.

Coördinerend bewindsman: de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Vaste leden en deelnemers: de Ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, van Sociale Zaken en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, alsmede de Staatssecretarissen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, de voorzitter van de interdepartementale coördinatiecommissie.

Secretaris: dr. D. van Duyne (Algemene Zaken).

Adjunct-secretaris: drs. R. Bakker (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk).

6.2 Interdepartementale coördinatiecommissie voor het Welzijnsbeleid (ICW)

6.2.1 Taak

De taak van de ICW is niet officieel vastgelegd.

6.2.2 Samenstelling

Voorzitter: de secretaris-generaal van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Leden: de secretaris van de Welzijnsraad

de loco-secretaris-generaal van Justitie (mr. E. J. Hoogenraad)

de plv. chef van de directie Financiën Binnenlands Bestuur (Binnenlandse Zaken)

de chef van de directie Onderwijsvernieuwing en planning (Onderwijs en Wetenschappen)
een vertegenwoordiger van de inspectie der Rijksfinanciën (Financiën)
het hoofd van het bureau Sociale rechtspositie en bijzondere opdrachten van de centrale afdeling Militaire personeelszaken (Defensie)
de directeur-generaal van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening)
de directeur Algemene Zaken, milieu en planologie (Landbouw en Visserij)
de directeur Algemene sociale aangelegenheden (Sociale Zaken)
een vertegenwoordiger van het directoraat-generaal voor Culturele Zaken (mr. J. F. M. J. Jansen; Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk)
de directeur-generaal voor Volksontwikkeling en Recreatie (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk)
de directeur-generaal voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk)
de directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau
plv. directeur-generaal voor de Volksgezondheid (Volksgezondheid en Milieuhygiëne).

Secretaris: drs. Th. H. Roes (Sociaal en Cultureel Planbureau).

7 Wetenschapsbeleid

7.1 Raad voor het wetenschapsbeleid (RWB) Ingesteld 1971

7.1.1 Taak

De taak van de RWB is niet officieel vastgelegd, maar kan uit het volgende afgeleid worden ¹

Hoewel formeel de coördinatie van het wetenschapsbeleid geregeld werd bij de inwerkingtreding van de RAWB per 1 september 1966 ² (de Minister van Onderwijs en Wetenschappen werd als coördinator aangewezen), werd de eerste maatregel om tot een werkelijke coördinatie te ko-

¹ Bron: Wie wat waar wetenschapsbeleid, RAWB 1974.

² Besluit van 22 juli 1966, Stb. 337, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 20 mei 1966, Stb. 227, tot instelling van een Raad van advies voor het wetenschapsbeleid.

Openbaar bestuur

men eerst genomen bij de formatie van het Kabinet-Biesheuvel. In de regeringsverklaring dd. 3 augustus 1971 werd inzake de coördinatie van het wetenschapsbeleid medegedeeld dat besloten was een onderraad uit de ministerraad voor het wetenschapsbeleid in te stellen, dat aan de Minister zonder portefeuille van Wetenschapsbeleid en Wetenschappelijk Onderwijs de coördinatie werd opgedragen van de werkzaamheden van de verschillende departementen op het terrein van het wetenschapsbeleid en dat 'het doel van deze maatregelen was te komen tot samenhangende beleidsvisies en beleidsplannen voor dit aspect van het regeringsbeleid'.¹ De regeringsverklaring dd. 28 mei 1973 van het Kabinet-Den Uyl legt nog meer nadruk op deze coördinatie en stelt dat 'het door de overheid te voeren wetenschapsbeleid dient te worden afgestemd op de prioriteiten die vanuit de samenleving worden gesteld. Om daarbij tot een verantwoorde afweging te komen is een effectieve coördinatie van het wetenschapsbeleid en het wetenschappelijk onderzoek evenals van de resultaten daarvan gewenst. Om deze reden heeft het Kabinet besloten een aparte minister met de coördinatie van dit wetenschapsbeleid te belasten'.²

7.1.2 Samenstelling

Voorzitter: de Minister-President.

Coördinerend bewindsman: de Minister voor Wetenschapsbeleid.

Vaste leden en deelnemers: de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Brinkhorst) en de Ministers van Onderwijs en Wetenschappen, van Financiën, de staatssecretaris van Defensie (Stemerding) en de Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, alsmede de voorzitter van het interdepartementaal overleg inzake het wetenschapsbeleid, de voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de voorzitter van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid.

Secretaris: drs. J. P. Kieboom (Algemene Zaken).

Adjunct-secretaris: drs. A. J. Dries (Onderwijs en Wetenschappen).

¹ Nederlandse Staatscourant, 3 augustus 1971, nr. 147, blz. 2.

² Nederlandse Staatscourant, 28 mei 1974, nr. 102, blz. 4.

7.2 *Interdepartementaal overleg voor het Wetenschapsbeleid (IOW)*

7.2.1 Taak

Overleg over aangelegenheden van algemeen wetenschapsbeleid en over de samenwerking tussen de Regering en de Raad van advies voor het wetenschapsbeleid.

De leden treden tevens op als vertegenwoordigers van de ministers als bedoeld in art. 5 lid 1 en 2 van de Wet tot instelling van een Raad van advies voor het wetenschapsbeleid, te weten:

Artikel 5.1. Onze ministers kunnen ter vergadering van de raad toelichting doen geven op aangelegenheden die op hun verzoek aan de orde zijn gesteld.

2. De Raad kan onze ministers uitnodigen om vertegenwoordigers aan de beraadslaging over bepaalde aangelegenheden te doen deelnemen.

7.2.2 Samenstelling

Voorzitter: de directeur-generaal voor Wetenschapsbeleid (Onderwijs en Wetenschappen).

Leden: de secretaris van de RWB
de chef van de directie Raad van Europa en wetenschappelijke samenwerking (Buitenlandse Zaken)
een vertegenwoordiger van het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (Justitie)
het hoofd van het bureau Wetenschappelijk Onderzoek van de directie Binnenlands Bestuur (Binnenlandse Zaken)
de raadadviseur voor Wetenschapsbeleid, de directeur Onderzoekbeleid en de chef Algemene beleidszaken van de directie Onderzoekbeleid (Onderwijs en Wetenschappen)
het hoofd van de sectie Wetenschapsbeleid van de inspectie der Rijksfinanciën (Financiën)
de coördinator Researchprojecten Defensie (Defensie)
het hoofd van de centrale afdeling Economische zaken, en de directeur Algemene zaken van de Rijksplanologische dienst (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening)
het plv. hoofd van de Studie-afdeling (Verkeer en Waterstaat)
het hoofd van de directie Research en Ontwikkeling van het directoraat-generaal voor Industrie (Economische Zaken)

Openbaar bestuur

de directeur van het Landbouwonderwijs en de algemeen directeur Landbouwkundig Onderzoek (Landbouw en visserij)

de directeur-generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden (Sociale Zaken)

de plv. secretaris-generaal van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

de raadadviseur Lange Termijn Planning (Volksgezondheid en Milieuhygiëne).

Secretaris: drs. C. H. Stefels, directeur Coördinatie Wetenschapsbeleid (Onderwijs en Wetenschappen).

Adjunct-secretaris: drs. A. J. Dries (Onderwijs en Wetenschappen).

Bijlage V. adviezen over de organisatie van de centrale overheid in enkele andere landen

Deze bijlage beoogt een illustratie te geven van mogelijke accentverschillen bij de advisering over de organisatie van de beleidsvorming binnen de centrale overheid. Daartoe wordt kort ingegaan op recente adviezen in Ierland, West-Duitsland en de Verenigde Staten. Tevens wordt een globale indicatie gegeven van de stand van zaken bij de invoering van de geadviseerde reorganisaties in deze drie landen.

Ierland

In Ierland stelde de minister van Financiën in 1966 een Public Services Organisation Review Group in onder voorzitterschap van Liam St. J. Devlin. In het licht van de groeiende regeringsverantwoordelijkheden moest de organisatie van de departementen op de hogere niveaus bezien worden, voor wat betreft de verdeling van functies zowel tussen de departementen onderling als tussen de departementen en andere organen. De groep rapporteerde in 1969. De voornaamste aanbevelingen in dit 'Devlin Report' komen op het volgende neer:

- de scheiding van het beleid (in het departementen zelf en uitvoering (in aparte uitvoerende organen);
- de instelling van een nieuw departement onder de minister van Financiën voor de centrale coördinatie van organisatie- en personeelsbeleid;
- de vorming bij ieder departement van afzonderlijke stafeenheden voor planning, comptabiliteit, organisatie en personeel rechtstreeks onder de secretaris-generaal;
- de aanstelling van een 'Commissioner for Administrative Justice' teneinde een beroepsrechtspraak in de openbare dienst te introduceren;
- de integratie van de verschillende rangenstelsels en het opzetten van een systeem voor de recrutering uit de gehele openbare dienst ter vervulling van hogere posten;
- veranderingen in de bestaande departementen, door verschuiving van taken en door vorming van enkele nieuwe departementen.

De Ierse regering heeft de aanbevelingen van de groep-Devlin aanvaard. Sinds 1972 vindt in enkele departementen op experimentele basis een herstructurering plaats volgens de door de groep aangegeven lijnen. In 1973 werd het voorgestelde Department of the Public Service ingesteld onder de minister van Financiën. In februari 1974 stelde de regering bij het nieuwe ministerie een Public Services Advisory Council in, onder meer teneinde toezicht te houden op de doorvoering van de voorstellen.

West-Duitsland

In West-Duitsland stelde de kabinetscommissie voor de hervorming van de bondsregering en het federale bestuursapparaat in 1968 bij de bondsminister voor Binnenlandse Zaken een rechtstreeks onder de kabinetscommissie ressorterende projectgroep in. De opdracht was voorstellen te doen voor de hervorming van de bondsregering en het federale bestuursapparaat. In 1969 bracht de projectgroep haar eerste verslag uit, naar haar toenmalige voorzitter ook wel Kruegerrapport genoemd. In dit eerste verslag beperkte de projectgroep zich tot de volgende zwaartepunten voor een 'begrenzte Kabinettreform 1969':

- afbakening van de werkerreinen van de bondsministeries;
- de functies van parlementaire staatssecretaris, 'Staatsminister' en minister zonder portefeuille;
- verbetering van het beheersinstrumentarium van bondskanselier en bondsregering.

Als gevolg van de adviezen van de projectgroep werd bij de kabinetsformatie in 1969 het aantal departementen verminderd van 21 tot 15.¹ Bij het Bundeskanzleramt werd een Planungsabteilung ingesteld. Als praktisch hulpmiddel bij de controle op de voortgang van de werkzaamheden op de departementen werden zogenaamde Datenblätter ingevoerd, waarop maandelijks per onderwerp de stand van zaken weergegeven wordt. De Datenblätter zijn in een geautomatiseerd gegevensbestand opgenomen. Na de kabinetsformatie van 1969 werd de opdracht van de projectgroep vernieuwd. In februari 1972 bracht de projectgroep een tweede verslag uit, over het afstoten van taken uit de bondsministeries naar andere organen. Eind 1972 verscheen het derde en tot dusverre laatste verslag van de projectgroep, dat – rekening houdend met tussentijdse ontwikkelingen – voortbouwt op het eerste. De voorstellen beogen:

- een koppeling van het planninggebeuren met de begrotingsopstelling door middel van een programmabegroting;
- de opbouw van een hierop afgestemde, flexibele interne organisatie van de bondsministeries, vooral door verbetering van het leidinggeven
- en van de instrumenten daarvoor;

¹ Nu zijn er naast het Bundeskanzleramt 16 departementen en twee ministers zonder portefeuille.

- hiermee samenhangend een nieuwe, op programmastructuren gebaseerde herverdeling van taken;
 - verbetering van de interdepartementale coördinatie, o.a. door uitbreiding van centrale bevoegdheden.
- Inmiddels wordt een op de denkbeelden van de projectgroep berustende reorganisatie van het bondsministerie van Landbouw doorgevoerd.

Verenigde Staten

In 1969 stelde de president van de Verenigde Staten een Advisory Council on Executive Organization in onder voorzitterschap van Roy L. Ash. De opdracht van deze 'Ash Council' was te onderzoeken op welke wijzen de uitvoerende macht beter georganiseerd zou kunnen worden. Het werk van de Ash Council verschaftte de basis voor de reorganisatie van het Executive Office en voor reorganisatievoorstellen betreffende de federale departementen. Het Executive Office is een staforgaan dat de president terzijde staat bij diens werkzaamheden als voornaamste beleidsvoerder en uitvoerder en dat daartoe taken vervult bij de voorbereiding, de coördinatie en de evaluatie van het beleid.

In 1970 werden twee nieuwe stafeenheden ingesteld in het Executive Office, nl. de Domestic Council' en het 'Office of Management and Budget'. De Domestic Council werd opgezet om te komen tot een meer samenhangend binnenlands beleid en kan gezien worden als een soort minister-raad voor binnenlandse zaken. Het Office of Management and Budget is gebaseerd op het vroegere Bureau of the Budget, maar kreeg een aantal nieuwe taken, zoals het ontwikkelen van coördinatievoorzieningen en systemen voor de evaluatie van prestaties en het verbeteren van informatie- en beheerssystemen. In 1971 deed de president voorstellen aan het congres om vier 'superdepartementen' in te stellen en andere organisatorische wijzigingen in de uitvoerende macht aan te brengen. Voorgesteld werd zeven van de bestaande departementen en een groot aantal 'agencies' om te vormen tot vier, op de volgende hoofdgroepen van doeleinden gebaseerde superdepartementen: 'Natural Resources', 'Community Development', 'Human Resources' en 'Economic Affairs'. Daarnaast werden voorstellen gedaan voor de verbetering van de interne structuur en de versterking van de regionale organisatie van de departementen. Dat deze hele groep van voorstellen betreffende de federale departementen niet is ingevoerd wordt geweten aan 'Watergate'.

Bijlage VI. Globaal overzicht van enkele recente ontwikkelingen op het terrein van de bestuurlijke organisatie in Zweden, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, België, Frankrijk, Engeland en Canada

a Zweden

Zweden heeft een tamelijk vergaande regionale bestuursorganisatie die als regel de 'County' als eenheid heeft. Er zijn 24 Counties en elke County heeft een 'County Administrative Board' met aan het hoofd een 'Provincial Governor'. Deze wordt door de regering benoemd voor een periode van 6 jaar. De Board is gemengd samengesteld: ambtelijk, politiek en belangenvertegenwoordiging. Voornaamste verantwoordelijkheid is de bevordering van de ontwikkeling van de County en de vertegenwoordiging van de belangen van de County bij de Rijksoverheid. De Counties heffen zelf belasting.

Voor enkele speciale taken van fundamenteel plaatselijk karakter kunnen gemeenten van elke County zich verenigen in een 'County Council'. Deze eenheden hebben een eigen belastingheffing en zijn primair verantwoordelijk voor gezondheidszorg.

Naast centrale en regionale overheid vormen de gemeenten de derde bestuurslaag. Het aantal is de laatste decennia drastisch teruggebracht van 1000 in 1952 naar 270 in 1974. Ook de gemeenten hebben hun eigen belastingheffing.

Naast de hierboven omschreven vormen van decentralisatie kent Zweden nog een vorm van deconcentratie.

Een aantal centrale uitvoerende diensten (agencies) hebben regionale vertakkingen. Voorbeelden hiervan zijn County Boards voor onderwijs en arbeidsmarkt.

b Denemarken

In 1970 is een wet van kracht geworden, die een ver strekkende bestuurlijke reorganisatie inhoudt.

Op basis van deze wet is het aantal provincies inmiddels aanzienlijk verminderd en zijn aan de provincies taken en bevoegdheden van de centrale overheid overgedragen.

Met betrekking tot de gemeenten bepaalt de wet, dat zij door middel van samenvoeging in aantal worden teruggebracht van ongeveer 1.100 tot 280. Ook aan de gemeenten zullen taken en bevoegdheden van de centrale overheid worden toegekend. In tegenstelling tot hetgeen met de pro-

vincies het geval is, is de hervorming van het lokale bestuur nog niet voltooid.

c Bondsrepubliek Duitsland

Zoals bekend is de Bondsrepubliek Duitsland een federatie, die is opgebouwd uit 10 deelstaten. De deelstaten omvatten Bezirke¹, Kreise en Gemeinden. Voor wat de bestuurlijke organisatie betreft, zijn de deelstaten ieder voor zich verantwoordelijk in hun territorium. Vrijwel alle 10 deelstaten hebben de laatste jaren een reorganisatie van het bestuur doorgevoerd of hebben plannen daartoe in voorbereiding. Globaal gezien houden de (voorgenomen) hervormingen in een herindeling van Bezirke, Kreise en Gemeinden met als resultaat een vermindering van het aantal van deze bestuurlijke eenheden. Een bekend voorbeeld van een bestuurlijke vernieuwing is de instelling in 1962 van het Verband Groszraum Hannover.

Dit Verband, dat een aantal Kreise en meer dan 200 gemeenten omvat, heeft als belangrijkste taak door middel van planning de ontwikkeling van zijn territorium te bevorderen.

De inkomsten van het Verband bestaan uit:

- a een omslag, die wordt geheven van de Kreise en de gemeenten, voor zover deze een afvaardiging hebben in de Verbandsversammlung, dit is de raad van het Verband;
- b leges;
- c uitkeringen van de deelstaat.

Begin 1973 is het rapport van de commissie voor de herindeling van het Bondsgebied openbaar gemaakt.² De commissie is bij haar werk van de grondgedachten uitgegaan dat de federale structuur van West-Duitsland gehandhaafd dient te blijven en dat de landsgrenzen (Ländergrenze) zodanig moeten worden vastgesteld dat zij niet langer dwars door steden of verstedelijkte gebieden lopen. In verband met dit laatste uitgangspunt heeft de commissie zich vooral beziggehouden met de positie van de stadstaten Bremen en Hamburg en die van het grote verstedelijkte gebied van Bingen tot Karlsruhe.

¹ In de deelstaten Sleeswijk-Holstein en Saarland ontbreken de Bezirke.

² Bericht der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Bonn, januari 1973. Druk Bonner Universitäts-Druckerei, Bonn.

Openbaar bestuur

T.a.v. het noorden doet de commissie twee voorstellen:

- 1 Vorming van een Nordstaat (bestaande uit Sleeswijk-Holstein, Nedersaksen, Bremen, Hamburg);
- 2 Vorming van een Nordoststaat (Sleeswijk-Holstein, Hamburg, gedeelte van Nedersaksen) en een Nordweststaat (Bremen en het overgrote deel van Nedersaksen).

Om toch aan de bijzondere maritieme betekenis van de Hanzesteden recht te doen wordt voorgesteld havenschappen (Hafenkörperschaften) te creëren, waarin bond, deelstaten en steden deelnemen.

d België

In 1971 is een wet met betrekking tot de organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten tot stand gekomen. Deze wet houdt het volgende in. Er zullen 5 agglomeraties worden gevormd, namelijk Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik. Bij afzonderlijke wetten wordt, de betrokken gemeente gehoord, het grondgebied van de agglomeraties – met uitzondering van de Brusselse agglomeratie – vastgesteld. In de wet zelf is het territoire van de Brusselse agglomeratie aangegeven.

Elke gemeente, die niet tot een agglomeratie behoort, kan deel uitmaken van een federatie. De federaties – met uitzondering van de randfederaties, waarover hierna – worden, de betrokken provincies en gemeenten gehoord, ingesteld bij Koninklijke besluiten die door een wet dienen te worden bekrachtigd.

Onder de federaties nemen die federaties, waarvan aan een agglomeratie grenzende gemeenten deel uitmaken, een aparte plaats in. Zij worden randfederaties genoemd en worden, behalve de randfederaties van de Brusselse agglomeratie bij afzonderlijke wetten ingesteld, nadat de betrokken gemeenten zijn gehoord. In de wet zelf worden de randfederaties van de Brusselse agglomeratie vermeld en wordt de gebiedsomvang daarvan aangegeven. De oprichting van federaties dient voor 1 januari 1976 te zijn beëindigd, waarbij de mogelijkheid wordt opengelaten, dat gemeenten, die een voldoende 'entiteit' vormen, niet in een federatie worden opgenomen.

De agglomeraties en federaties worden toegerust met de bevoegdheid tot coördinatie van de activiteiten van de gemeenten en met de bevoegdheden van de gemeenten op een aantal in de wet aangegeven terreinen. Daarnaast kan een agglomeratie of federatie ingevolge een gekwalificeerde meerderheidsbeslissing van de tot haar grondgebied behorende

gemeenten de bevoegdheden van deze gemeenten betreffende een aantal in de wet genoemde onderwerpen overnemen.

Verder kan elke gemeente afzonderlijk een bepaalde bevoegdheid overdragen. Ten slotte kunnen aan de agglomeraties en federaties ook bevoegdheden van de staat of van de provincie worden toegekend.

De financiële middelen van de agglomeraties en de federaties bestaan uit:

- a. inkomsten uit een aantal belastingen;
- b. retributies;
- c. bijdragen uit een aantal belastingen;
- d. bijdragen van de gemeenten.

e Frankrijk

Ter oplossing van de bestuurlijke problematiek in geürbaniseerde gebieden is de wet van 31 december 1966 betreffende de vorming van stedelijke gemeenschappen (communautés urbaines) tot stand gekomen.

Bij deze wet zijn vier stedelijke gemeenschappen ingesteld en wel in de agglomeraties Bordeaux, Lyon, Rijssel en Straatsburg. Voor het overige laat de wet het initiatief aan de gemeenten, waarbij evenwel als voorwaarde is gesteld, dat een stedelijke gemeenschap ten minste 50.000 inwoners dient te hebben. Tot nog toe zijn vier stedelijke gemeenschappen op vrijwillige basis opgericht.

In de wet wordt bepaald, welke taken en bevoegdheden in elk geval van de gemeenten naar de stedelijke gemeenschappen overgaan en welke in elk geval bij de gemeenten blijven berusten. Daarnaast wordt een aantal taken genoemd, waarvan de behartiging door de gemeenten aan de stedelijke gemeenschappen kan worden overgedragen.

De inkomsten van de stedelijke gemeenschappen worden gevormd door de opbrengst van een aantal belastingen alsmede uitkeringen van de centrale overheid. Opgemerkt wordt nog, dat een stedelijke gemeenschap voor het verkrijgen van zijn inkomsten niet afhankelijk is van de in haar territoire gelegen gemeenten.

In 1971 is een wet tot reorganisatie van het lokale bestuur van kracht geworden. Deze wet opent enerzijds de weg tot een drastische vermindering van het aantal gemeenten, dat thans meer dan 37.000 bedraagt, en beoogt anderzijds de samenwerking van gemeenten te bevorderen door nadere bepalingen t.a.v. intercommunale syndicaten met meervoudige doeleinden, districten (bedoeld voor middelgrote verstedelijkte gemeen-

Openbaar bestuur

ten), en stedelijke gemeenschappen (bedoeld voor de grote agglomeraties).

Op 1 oktober 1973 is een wet betreffende de vorming van regio's voor het gehele land met uitzondering van Parijs van kracht geworden. Aangesloten wordt bij de 22 gebieden voor regionale actie die zijn vastgesteld bij decreet van 2 juni 1960. De regio's zijn bedoeld voor decentralisatie vanuit het rijk. De regio's worden vooral belast met stimulerende, coördinerende en enkele plannende bevoegdheden. De regio's kennen drie organen: de conseil régional, het comité économique et social en de préfet de région. De conseils régionaux worden samengesteld uit parlementsleden uit de regio en vertegenwoordigers van gemeente-, agglomeratie- en departementsraden. De comités économiques et sociaux bestaan voor minstens de helft uit vertegenwoordigers van bedrijfsleven en de landbouw, minimaal een kwart is bestemd voor vertegenwoordigers van sociaal-culturele en gezondheidsorganisaties.

De drie voornaamste financiële bronnen voor de région zijn:

- a rijksbelastingen die rechtstreeks ten goede komen aan de regio;
- b eigen belastingen;
- c rechtstreekse financiële steun van de staat.

f Engeland

In november 1971 is een wetsontwerp tot herziening van het lokale bestuur bij het parlement ingediend. Het ontwerp houdt in, dat er ter vervanging van de bestaande eenheden van lokaal bestuur ¹ counties en districts zullen worden gevormd. Een aantal counties, die tot stand zullen komen in dichtbevolkte gebieden, worden aangeduid als metropolitan counties, de overige als non-metropolitan counties. De metropolitan counties worden verdeeld in metropolitan districts, de non-metropolitan counties in non-metropolitan districts. In het ontwerp worden alle counties en metropolitan districts benevens hun territoire vermeld. Met betrekking tot de non-metropolitan districts wordt in het ontwerp bepaald, dat

¹ Het lokale bestuur vertoont een grote pluriformiteit, hetgeen blijkt uit Part I, Section I, of the local Government Act van 1933, luidende: 'For the purposes of the local government England and Wales (exclusive of London) shall be divided into administrative counties and county boroughs, and administrative counties shall be divided into country districts, being either non-county boroughs, urban districts or rural districts and county boroughs and county districts shall consist of one or more parishes.'

deze bij Koninklijk besluit zullen worden ingesteld. Tussen de counties en de districts zal er geen hiërarchische verhouding zijn, beiden zullen uitsluitend aan het toezicht van de centrale overheid zijn onderworpen. In het ontwerp zijn de taken en bevoegdheden van de counties en districts aangegeven.

Bovengeschetste reorganisatie is niet van toepassing op Londen en omliggende gemeenten, waarvoor in 1963 een wettelijke voorziening, de London Government Act, is getroffen.

De London Government Act voorziet in de totstandkoming van twee bestuurslagen in het gebied van Groot-Londen:

- a de Greater London Council;
- b 32 London boroughs.

De taakverdeling tussen de Greater London Council en de London boroughs komt er globaal op neer, dat de Greater London Council die taken verricht die, qua inwonertal en territorium, het draagvlak van de London boroughs te boven gaan. De Greater London Council heeft onder meer in 1966 een integraal ontwikkelingsplan (20 jaar) gepubliceerd en past momenteel het Planning Programming Budgetting System (P.P.B.S.) toe. De inkomsten van de Greater London Council worden gevormd door de opbrengst van belastingen, welke te zijner behoefte worden geheven door de London boroughs, alsmede algemene en doeluitkeringen van de centrale overheid.

g Canada

Bij een wet van 1953 is de Municipality of Metropolitan Toronto ingesteld, een federatie, die thans bestaat uit 6 gemeenten. In de instellingswet is exact bepaald wat de taken van de Metropolitan zijn. Hiervoor heeft als criterium gediend, dat taken, die het efficiënter op federaal niveau kunnen worden verricht, onder de verantwoordelijkheid van de Metropolitan dienen te vallen. De Metropolitan verkrijgt zijn inkomsten uit jaarlijks door hemzelf vast te stellen heffingen ten laste van de in zijn territorium gelegen gemeenten.

Informatie ontleend aan:

- a Onderzoek naar de Bestuurlijke Organisatie, deel I, literatuurrapport, Rijswijk, 1972.
- b Buitenlands kroniek, Bestuurswetenschappen, Jrg. 27 en Jrg. 28.
- c Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Bijlage VII. Overzicht van gedeconcentreerde diensten van het rijk¹

Justitie²

Accountantsdienst	4 rayons
Korps Rijkspolitie:	
Landdienst	17 districten 301 groepen 17 onderzoeksgroepen & verkeers- groepen 405 posten
Rijkspolitie te water	4 districten 18 groepen 4 onderzoeksgroepen 40 posten
Algemene Verkeersdienst	2 steunpunten
Rijkspolitiedienst Lucht- vaart	2 groepen 2 posten
Rijksrecherche	5 ressorten
Waterschouten	26 waterschoutambten
Politie technische dienst	5 werkplaatsen
Politieverbindingsdienst	5 rayons
Gevangeniswezen	36 commissies van toezicht 3 regionaal – directeuren 16 gevangenissen 24 huizen van bewaring 2 Rijkswerkinrichtingen
Psychopatenzorg	4 commissies van toezicht 4 rijksasielen
Kinderbescherming	6 commissies van toezicht 8 rijksinrichtingen 19 Raden voor de kindbescherming
Reclassering	19 reclasseringsraden 27 reclasseringsambtenaren

¹ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Instituut voor Bestuurswetenschappen.

² De ressorten van de verschillende soorten rechterlijke colleges zijn vanwege het bijzondere karakter van de rechterlijke macht buiten dit overzicht gelaten.

Binnenlandse Zaken

Brandweerwezen	6 districtsinspecties
Rijksgeneeskundige dienst	17 districtskantoren
Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, Afdeling Voorlichting en Controle	8 districten
Reddingsdienst B.B.	3 regionale oefenkampen
Bescherming Bevolking	11 provinciale commando's
	47 kringen
	11 Evacuatie-commissariaten
	7 Substituut-evacuatie-commissariaten

Onderwijs en Wetenschappen

Kleuteronderwijs	2 hoofdinspecties
	28 inspecties
Lager onderwijs	4 hoofdinspecties
	64 inspecties
Lichamelijke opvoeding lager onderwijs	4 hoofdinspecties
	32 inspecties
Buitengewoon lager onderwijs	5 inspecties scholen voor zwakzinnigen
	4 inspecties scholen voor niet-zwakzinnigen
	3 inspecties lichamelijke opvoeding alle scholen
Voortgezet onderwijs	6 inspecties
	21 inspectierayons
	17 inspecties
Technisch beroepsonderwijs	3 inspecties hoger technisch onderwijs
	3 inspecties middelbaar technisch onderwijs
	12 inspecties lager technisch onderwijs
Huishoud- en nijverheids- onderwijs	24 inspecties

Openbaar bestuur

Individueel huishoud- en nijverheidsonderwijs	2 inspecties
Middenstandsonderwijs	2 inspecties
Inspectie Sociaal Pedagogisch onderwijs	4 inspecties
Economisch en administratief onderwijs	5 inspecties
Inspectie van het voortgezet onderwijs/vormingswerk voor jongeren	5 inspecties
Inspectie leerlingenwezen	9 inspecties

Financiën

Rijksbelastingen:	8 directies
Directe belastingen	98 inspecties
Vennootschapsbelasting	8 inspecties
Invoerrechten en accijnzen	26 inspecties
Omzetbelasting	5 inspecties
Registratie en successie	22 inspecties
Rijksaccountantsdienst	19 bureaus
Ontvangkantoren der directe belastingen en accijnzen of der rijksbelastingen	98 inspecties
Ontvangkantoren der invoerrechten en accijnzen	16 inspecties
De hypothecken, het kadaster en de scheepsbewijzen	22 kantoren
Fiscale recherche	2 bureaus
Waarborg van platina, gouden en zilveren werken	8 inspecties
Ruilverkavelingsdienst	12 bureaus
Domeinen	6 inspecties 5 rentambten

Defensie

Loodswezen, betonning, bebakening en verlichting	5 directies
Koninklijke Marechaussee	3 divisies 9 districtscommandanten

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Volkshuisvesting en bouw-
nijverheid

11 directies in de provincie
tevens inspecties volks-
huisvesting

Ruimtelijke ordening
Rijksgebouwendienst

5 inspecties
6 regionale directies
18 districtsbureaus

Kadaster (landmeetkundi-
ge dienst)

2 divisies
22 bureaus

Verkeer en Waterstaat

Rijksverkeersinspecties

11 districten
39 bijkantoren

Rijksdienst voor het weg-
verkeer (keuringen en
onderzoeken)

10 districten

Scheepvaartinspectie

4 districten

Scheepmetingsdienst

3 districten

Rijksluchtvaartdienst:

5 stations

luchtverkeersbeveiliging

Rijkswaterstaat:

Regionale directies

11 regionale directies
23 arrondissementen
72 dienstkringen
24 diensten en afdelingen

Directie Bovenrivieren

2 arrondissementen
6 dienstkringen
2 diensten en afdelingen

Directie Benedenrivieren

2 arrondissementen
7 dienstkringen
5 diensten en afdelingen

Dienst der Zuiderzeewerken

6 dienstkringen

P.T.T.

12 postdistricten
3 kantoren van de Postcheque-
en girodienst
13 telefoondistricten
11 provinciale P.T.T.-kamers

Openbaar bestuur

Nederlandse Spoorwegen	9 agentschappen voor reizigers en goederenvervoer 5 districten Dienst van exploitatie 3 districten spoorwegrecherche
Economische Zaken	
Economische controledienst	3 districten 15 kantoren/groepen
Dir. Gen. voor het midden- en kleinbedrijf	12 consulentschappen
Dienst van het ijkwezen	8 ijkkantoren
Rijksnijverheidsdienst	3 districten 12 kantoren
Geologische dienst (kartering)	7 districten
Kamers van koophandel en fabrieken	37 districten
Economisch technologische instituten	11 districten
Landbouw en Visserij	
Plantenziektekundige dienst	20 districten
Provinciale directies voor de agrarische bedrijfsontwikkeling	21 akkerbouwconsulenten en of rundveehouderijconsulenten 13 tuinbouwconsulenten 6 varkens en pluimveehouderijconsulenten 11 hoofdingenieurs-directeur 6 regionale inspecties
Landbouwonderwijs	
Dir. Gen. voor de Landinrichting en de Visserijen:	
Hoofdingenieurs-directeuren voor de landinrichting	
Cultuur technische dienst	11 provinciale hoofdingenieurs directeuren voor de Landinrichting 11 provinciale diensten

Staatsbosbeheer	11 provinciale diensten
Directie faunabeheer	11 contactambtenaren
Directie visserijen	8 visserij-assistenten
Bedrijfsontwikkeling in de landbouw	12 provinciale raden
	11 provinciale directies
Veterinaire dienst	12 inspecties
Grondkamers	11 inspecties
Wildschadecommissies	12 districten

Sociale Zaken

Inspectie havenarbeid	2 districten
Loonbureau	4 districten
Loontechnische dienst	5 gewesten
Arbeidsinspectie	10 districten
Dienst van het Stoomwezen	6 districten
Raden van arbeid	22 raden van arbeid
Directie complementaire sociale voorzieningen	11 rijksconsulentschappen
Dir. Gen. voor de Arbeidsvoorziening	11 districtbureaus
	85 gewestelijke arbeidsbureaus (bijkantoren)
	23 centra voor vakopleiding volwassenen
	9 consulentschappen voor de regionale arbeidsvoorzieningsaangelegenheden
	3 districtbureaus voor aanvullende technische werken
	16 keuringsdiensten van waren

Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

Rijksarchief	10 provinciale rijksarchieven
Jeugdzaken en ontwikkelingswerk	6 rijksinspecties
Jeugdwerk in internaatsverband	24 internaten
Natuurbehoud en openluchtrecreatie	4 ressorten consulenten

Openbaar bestuur

Openbare bibliotheken	5 inspecties
Samenlevingsopbouw: afdeling Molukkers	3 inspecteurs
Maatschappelijke dienstverlening: landelijk contact	11 provinciale bureaus

Volksgesondheid en Milieuhygiëne

Staatstoezicht voor de Volksgezondheid:

Geneeskundige inspectie van de volksgezondheid	10 regionale inspecties
Geneeskundige inspectie van de geestelijke volksgezondheid	5 regionale inspecties
Inspectie voor de geneesmiddelen	5 regionale inspecties
Inspectie van de volksgezondheid, belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu	9 regionale inspecties
Inspectie van de volksgezondheid, belast met het toezicht op levensmiddelen en keuring van waren	3 regionale inspecties
Veterinaire inspecties van de volksgezondheid	12 regionale inspecties
Keuringsdienst van waren	16 gebieden

Bijlage VIII. Overzichten betreffende huidige gemeenten, provincies en pre-gewesten

A.

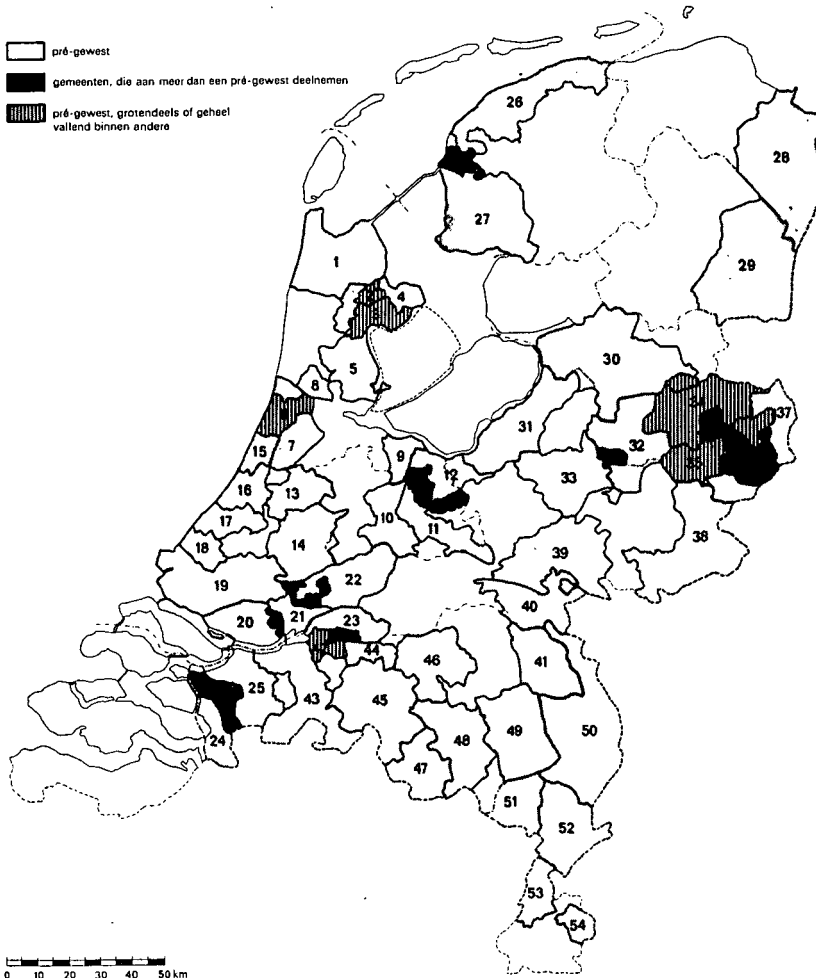
Aantal inwoners	Aantal gemeenten per 1 januari 1974 ¹		
	aantal ²	cumulatief	percentage
< 500	3	3	0,4
500– 999	19	22	2,6
1.000– 1.999	68	90	10,7
2.000– 4.999	218	308	36,5
5.000– 9.999	222	530	62,9
10.000– 19.999	17	700	83,2
20.000– 49.999	100	800	95
50.000– 99.999	26	826	98,1
100.000–149.999	8	834	99,1
150.000–249.999	4	838	99,5
250.000–399.999	1	839	99,6
400.000–799.999	3	842	100
Totaal	842		

Aantal inwoners	Aantal provincies ¹		
	aantal	cumulatief	percentage
× 1000			
< 500	2	2	18,9
500–1.000	4	6	54,5
1.000–1.500	1	7	63,6
1.500–2.000	2	9	81,8
2.000–2.500	1	10	90,9
2.500–3.000			
3.000–3.500	1	11	100
Totaal	11		

¹Bron: Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1974. Den Haag, CBS, 1974.

² exclusief openbaar lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders.

B. Pre-gewesten in Nederland



Pre-gewesten ¹ in Nederland per 1 januari 1974

- | | |
|--|---|
| 1. Stichting Ontwikkeling Kop van Noord-Holland | 26. Ontwikkelingsschap De Klei-bouwstreek |
| 2. Intergemeentelijke samenwerkingsorgaan Koggenland | 27. Zuidwest-Friesland |
| 3. Samenwerkingsverband Agglomeratie Hoorn | 28. Streekraad Oost-Groningen |
| 4. Samenwerkingsorgaan West-Friesland | 29. Intergemeentelijk Overlegorgaan Zuidoost-Drenthe |
| 5. Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Waterland | 30. Gewest Zwolle |
| 6. Gewest Kennemerland | 31. Gewest Noordwest-Veluwe |
| 7. Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Kennemerland | 32. Gewest Deventer |
| 8. Ontwikkelingsschap Zaanstreek | 33. Samenwerkingsverband Steden-driehoek |
| 9. Gewest Gooiland | 34. Gewest Almelo |
| 10. Kring Midden-Utrecht | 35. Het Beraad van Acht |
| 11. Streekverband Utrechtse Heuvelrug | 36. Samenwerkingsorgaan Stedenband Twente |
| 12. Samenwerkingsorgaan Eemland | 37. Intergemeentelijk Overlegorgaan Twente |
| 13. Intergemeentelijk Overlegorgaan Rijnstreek | 38. Belangengemeenschap Twente-Oost-Gelderland |
| 14. Intergemeentelijk Overlegorgaan Midden-Holland | 39. Gewest Arnhem |
| 15. Samenwerkingsorgaan Bollenstreek | 40. Stadsgewest Nijmegen |
| 16. Gewest Leiden | 41. Streekgewest Land van Cuijk |
| 17. Gewest 's-Gravenhage | 42. Samenwerkingsorgaan Donge-mond |
| 18. Intergemeentelijk Overlegorgaan Westland | 43. Intergemeentelijk Overlegorgaan Regio Breda |
| 19. Openbaar Lichaam Rijnmond | 44. Stadsgewest Waalwijk |
| 20. Overlegorgaan Hoeksche Waard | 45. Stadsgewest Tilburg |
| 21. Overlegorgaan Drechtsteden | 46. Stadsgewest 's-Hertogenbosch |
| 22. Stichting Ontwikkeling Alblas-serwaard en Vijfheerenlanden | 47. Streekorgaan Kempenland |
| 23. Streekgewest Land van Heusden en Altena | 48. Samenwerkingsorgaan Agglo-meratie Eindhoven |
| 24. Overlegorgaan Regio Bergen op Zoom | 49. Streekorgaan Gewest Helmond |
| 25. Overlegorgaan Regio Roosen-daal | 50. Stichting Ontwikkelingsorgaan Noord-Limburg |
| | 51. Streekgewest Weert |
| | 52. Stadsgewest Roermond |
| | 53. Samenwerkingsorgaan Streekbe-langen Westelijke Mijnstreek |
| | 54. Stadsgewest Oostelijk Mijng-e-bied |

¹ M.i.v. de vier pre-gewesten op pri-vaatrechtelijke basis.

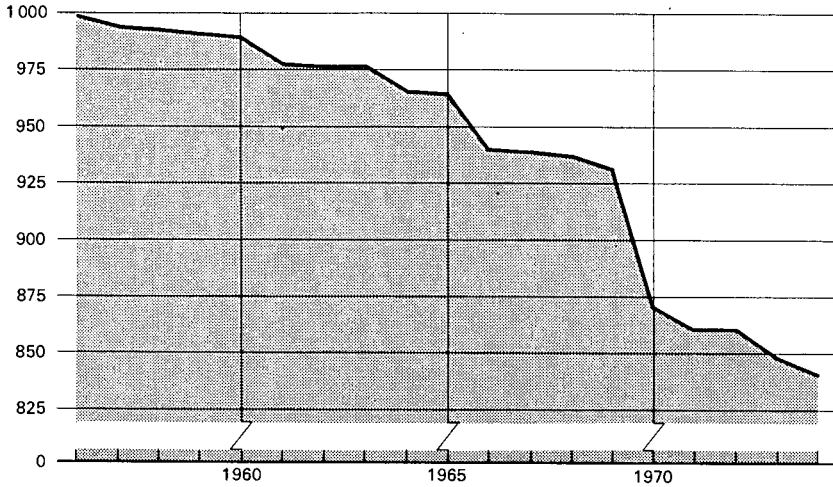
Openbaar bestuur

C. Pre-gewesten op publiekrechtelijke basis naar inwonertal¹ en aantal deelnemende gemeenten

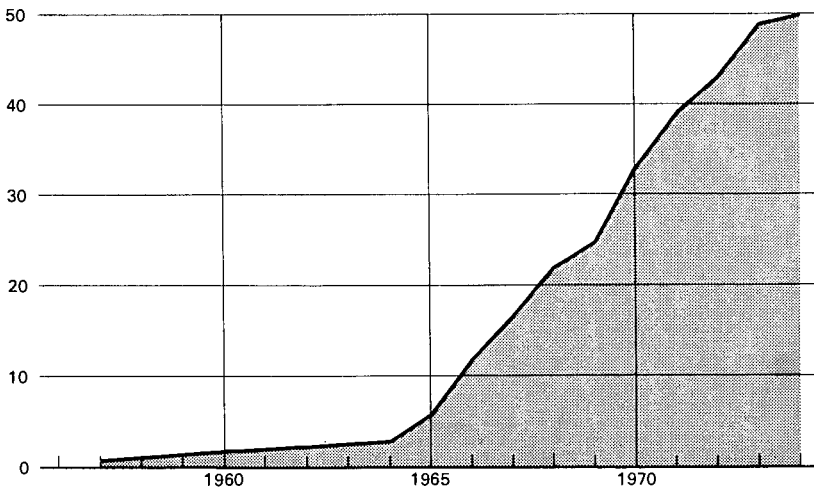
inwo- nertal (x 1000)	gemeenten per pré- gewest							totaal	cumulatief
	1 _ 4	5 _ 9	10 _ 14	15 _ 19	20 _ 24	25 _ 29	30 en meer		
0 _ 49	1	4	1	—	—	—	—	6	6
50 _ 99	—	6	5	—	—	—	—	11	17
100 _ 149	—	5	—	—	1	1	—	7	24
150 _ 199	—	1	1	2	—	—	—	4	28
200 _ 249	1	6	3	2	1	—	—	13	41
250 _ 299	—	—	—	1	—	—	—	1	42
300 _ 499	1	2	1	1	—	—	—	5	47
500 en meer	—	1	—	—	1	—	1	3	50
totaal	3	25	11	6	3	1	1	50	
cumulatief	3	28	39	45	48	49	50		

¹ Bron: gegevens C.B.S., januari 1973 (afgerond op duizendtallen)

D
Afname van het aantal gemeenten in Nederland



Toename van het aantal pré-gewesten in Nederland op publiekrechtelijke basis



Bijlage IX. Bestuursmodellen met vergelijking van hoofdelementen, mogelijke indicatieve gebiedsindelingen, en spreiding naar inwonerintallen; indicatieve indeling in hoofdwaterschappen

A. Overzicht van modellen naar een aantal kenmerken

Kenmerken	Model A	Model B	Model C
I <i>Mogelijkheid</i>			
a samenstelling	gewesten gewestraad rechtstreeks gekozen, evt. daarnaast een college van advies en overleg van gemeenten binnen het gewest;	provincies (n.s.) overeenkomstig huidige provincies	maxi gemeenten overeenkomstig huidige gemeenten
b inrichting	voorzitter, dagelijks bestuur, gewestraad d.w.z. hetzelfde systeem als huidige prov. en gemeenten	overeenkomstig huidige provincies	overeenkomstig huidige gemeenten
c taken en bevoegdheden pakketten	merendeel van de grootschalige gemeentelijke taken, zoals gezondheidszorg, onderwijs, recreatie politie, brandweer, openbaar vervoer, openbare nutsvoorzieningen e.d. Daarnaast planning en coördinatie van gemeenten	versterking van de coördinerende en ordenende taken van de provincies zoals ruimtelijke ordening, milieubeheer, openlucht recreatie, gezondheidszorg, welzijnsbeleid e.d., overdracht van gedecentraliseerde diensten van de centrale overheid in medebewind. Daarnaast vooral van gemeenten enkele grootschalige dienstverleningstaken, zoals politie, brandweer, hulpverleningsdiensten en openbare nutsvoorzieningen.	handhaving in principe van huidig takenpakket

Kenmerken	Model A	Model B	Model C
d financiële-verhoudingen	rijk → gewest, en evt. gemeente → gewest	rijk → provincies	rijk → gemeenten
e toezichtsverhoudingen	rijk/provincie → gewest	rijk → provincie	rijk/provincie → gemeenten
f aantal eenheden	± 45 gewesten	± 20 provincies	± 100 gemeenten
II. <i>andere bestuurslagen</i>	rijk, landsdelen (d.w.z. sterk vergrote provincies), en gemeenten	rijk en gemeenten	rijk en provincies
a samenstelling	landsdelen: gelijk huidige provincie, gemeente: gelijk huidige gemeenten	gelijk huidige gemeenten	gelijk huidige provincies
b inrichting	landsdelen: gelijk huidige provincies, gemeenten: gelijk huidige gemeenten.	gelijk huidige gemeenten	gelijk huidige provincies
c taken en bevoegdheden pakket	landsdelen: ongeveer gelijk aan huidige provincies. gemeenten: sterke vermindering taken en bevoegdheden evt. te regelen door een gegarandeerd gemeentelijk minimumn takenpakket rijk: grotendeels zoals thans, evt. enige overdracht van deconcentratie naar medebewind	gemeenten: overdracht van politie, brandweer, hulpverleningsdiensten en kostbare recreatieve en sociaal-culturele voorzieningen, e.d. naar de provincies. Rijk: overdracht van merendeel van deconcentratie naar provinciaal medebewind; versterking van coördinatie en toezicht van rijk t.a.v. provincies.	provincie: in principe handhaving van huidige takenpakket rijk: handhaving huidige situatie

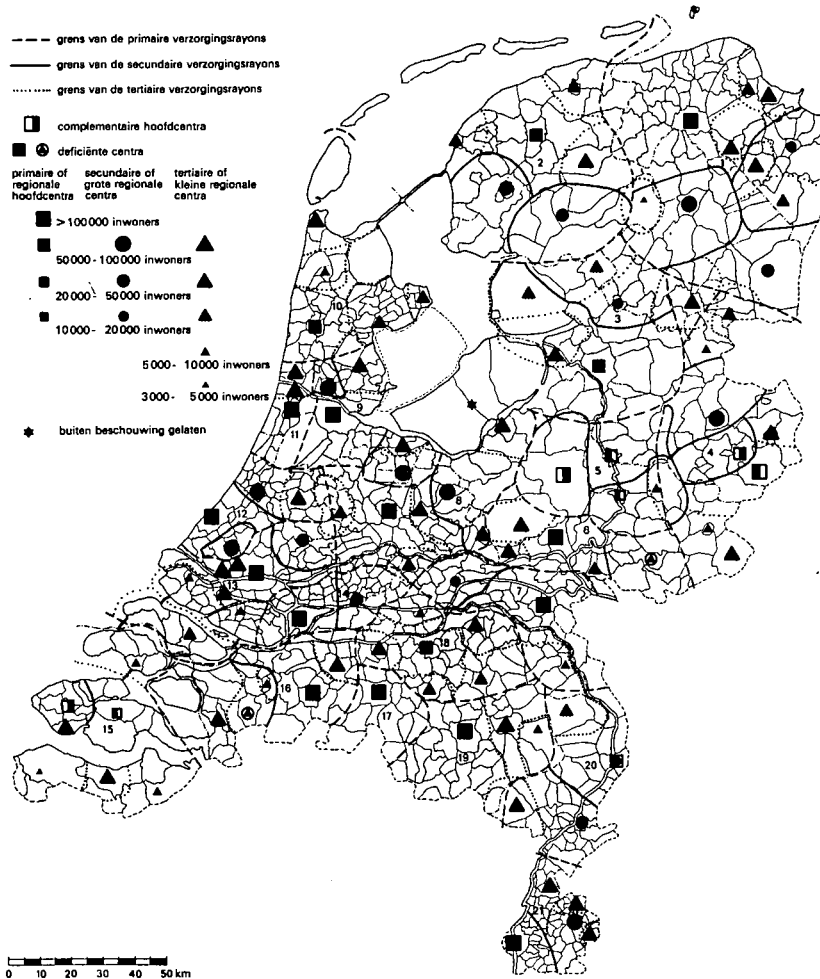
Openbaar bestuur

Kenmerken	Model A	Model B	Model C
d financiële verhoudingen	landsdelen: rijk → landsdelen, zoals thans rijk → provincies gemeenten: gewest → gemeenten, en evt. rijk → gemeenten (bij gegarandeerd gemeentelijk minimum takenpakket)	rijk → provincie en provincie → gemeenten (aan het einde v/d reorganisatie)	zoals thans, d.w.z. rijk → provincie en rijk → gemeenten
e toezichts verhoudingen	rijk → landsdelen landsdelen → gewesten, landsdelen → gemeenten, (evt. alleen voor planologisch toezicht) gewest → gemeenten	rijk/provincie → gemeenten	rijk → provincie
III <i>Binnengemeentelijke decentralisatie</i>	wijken en functionele commissies ¹	wijken en functionele commissies	wijken en functionele commissies
a wijzigingen t.o.v. huidige situatie	nauwelijks, wellicht enige vermindering bestuursbevoegdheden ¹	nauwelijks, wellicht enige uitbreiding van bestuursbevoegdheden	versterking van de wijken door overdracht van enige bestuursbevoegdheden
IV <i>wijze van reorganisatie achtereenvolgens</i>	– geleidelijke invoering gewesten – bevorderen samenwerking tussen provincies – afbouw van gewesten – invoering landsdelen	– uitbreiding van taken en bevoegdheden van in standte houden provincies, grenscorrecties – instelling van nieuwe provincies en opheffing van oude provincies	– gemeentelijke herindeling in sterk verstedelijkte gebieden – gemeentelijke herindeling in overige gebieden – instelling van

¹ Voor zover opsplitsing van gemeenten leidt tot gebiedsindelingen gelijk aan huidige wijken, vindt uiteraard uitbreiding van taken en bevoegdheden plaats.

Kenmerken	Model A	Model B	Model C
	— gemeentelijke herindeling	— overdracht van enkele gemeentelijke taken en bevoegdheden en overdracht van rijksbuitendiensten in provinciaal medebewind — gemeentelijke herindeling	wijken met bestuursbevoegdheden

B. De empirische verzorgingsrayons en de hiërarchie van regionale centra*



* Mogelijke illustratie van bestuurlijke indeling voor model A (secundaire verzorgingscentra), model B (primaire verzorgingscentra), model C (tertiaire verzorgingscentra).

Bron: J. Buursink. Centraliteit en hiërarchie. Proefschrift, 1971.

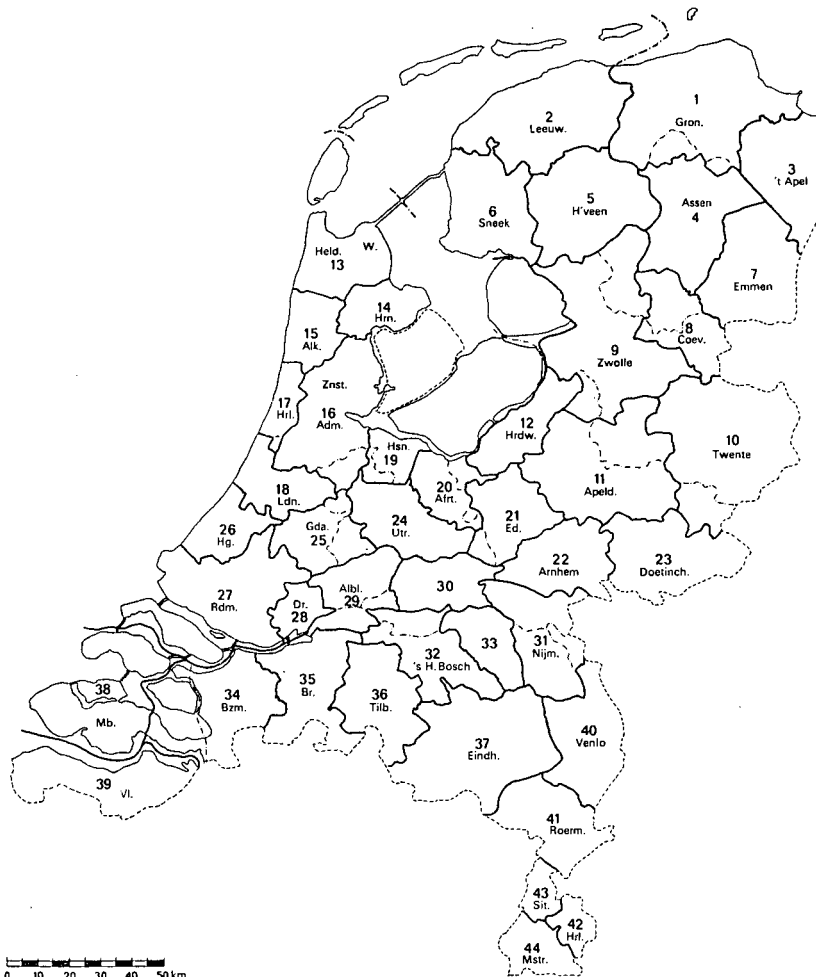
De empirische verzorgingsrayons en de hiërarchie van regionale centra

Lijst van tertiaire regionale centra, met vermelding van gemeenten die tevens primaire (*) en secundaire (**) centra vormen.¹

Leeuwarden *	Ede	Oud Beijerland
Heerenveen **	Wageningen	Spijkenisse
Sneek **	Zevenaar	Dordrecht *
Drachten	Nijmegen *	Gorinchem
Dokkum	Tiel **	Middelburg } *
Harlingen	Boxmeer	Goes }
Oosterwolde	Utrecht *	Terneuzen
Groningen *	Amersfoort **	Oostburg
Assen **	Harderwijk	Zierikzee
Winschoten **	Zeist	Hulst
Emmen	Woerden	Vlissingen
Hoogeveen	Culemborg	Breda *
Veendam	Veenendaal	Roosendaal
Coevorden	Amsterdam *	Bergen op Zoom
Stadskanaal	Hilversum **	Oosterhout
Appingedam	Zaandam **	Oudenbosch
Delfzijl	Purmerend	Tilburg *
Hogezand	Bussum	's-Hertogenbosch *
Zwolle *	Alkmaar *	Waalwijk
Meppel **	Hoorn	Veghel
Steenwijk	Den Helder	Oss
Kampen	Enkhuizen	Zaltbommel **
Emmeloord	Schagen	Boxtel
Enschede } *	Haarlem *	Eindhoven *
Hengelo } *	Beverwijk	Helmond
Almelo **	Velsen	Deurne
Winterswijk	's-Gravenhage *	Venlo *
Oldenzaal	Leiden **	Roermond
Groenlo	Delft **	Venraij **
Hardenberg	Alphen aan de Rijn	Weert
Deventer	Rotterdam •	Maastricht *
Zutphen } *	Gouda **	Heerlen **
Apeldoorn } *	Vlaardingen	Sittard
Lochem	Schiedam	Kerkrade
Arnhem *	Brielle	Brunssum
Doetinchem	Middelharnis	

¹ De primaire centra zijn derhalve tevens tertiaire en secundaire centra, zodat er 107 tertiaire centra zijn aangegeven, 37 secundaire en 21 primaire.

C. Eenheden uit concept-structuurschets¹



¹ Mogelijke gebiedsindeling voor model A

Bron: Concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling van Nederland.
Den Haag, 1974.

D. Globale indeling van Nederland in landsdelen afgeleid uit de concept-structuurschets bestuurlijke indeling van Nederland¹



¹ Mogelijke gebiedsindeling van de landsdelen uit model A

Openbaar bestuur

Eenheden uit concept-structuurschets

Lijst van voorgestelde 'bestuursrayons' met hoofdcentrum (centra), inwonertal¹ en aantal gemeenten.

Landsdeel Noordwest

Kop van Holland	Den Helder	136.521 ¹	12
Noord-Kennemerland	Alkmaar	196.849	16
Westfriesland	Hoorn	117.953	27
Zuid-Kennemerland	Haarlem	392.951	9
Amstelland	Amsterdam	1.250.625	27
Gooiland	Hilversum	252.580	13
Sticht	Utrecht	521.173	21
Eemland	Amersfoort	221.241	10

Landsdeel Zuidwest

Midden-Holland	Gouda	202.090	28
Oude-Rijnstreek	Leiden/Alphen	381.741 ^o	25
Haaglanden	Den Haag/Delft	889.230	16
Rijnmond	Rotterdam	1.212.983	48
Drechtsteden	Dordrecht	235.471	12
Lek en Merwe	Gorkum	140.442	35
Scheldemond	Middelburg/Vlissingen	178.980	19
Zeeuwsch-Vlaanderen	Terneuzen	103.627	8
Zoomstreek	Bergen op Zoom/Roosendaal	235.834	21

Landsdeel Noord

Oostergo	Leeuwarden	277.853	22
Westergo	Sneek	102.601	15
Zevenwouden	Drachten/Heerenveen	158.768	7
Fivelingo	Groningen	422.990	40
Oosterkwartier	Winschoten/Stadskanaal	145.039	15
Zuidenveld	Emmen	145.793	9
Noordenveld	Assen	106.808	11
Reest en Vecht	Hoogeveen/Hardenberg	100.151	6
IJsselmond	Zwolle	295.934	24

Landsdeel Oost

Veluwerand	Harderwijk	120.014	6
Stedendriehoek	Apeldoorn/Deventer/Zutphen	391.472	15

¹ Aantallen ontleend aan gegevens van het C.B.S. per 1 januari 1973.

Twente	Enschede/Hengelo/Almelo	558.672	24
Achterhoek	Doetinchem	204.584	15
Rijn en IJssel	Arnhem	355.606	19
Grebbeestreek	Ede/Veenendaal	189.634	6
Teisterband	Tiel	116.510	21
Maas en Waal	Nijmegen	323.889	25

186

187

Landsdeel Zuid

Baronie	Breda	287.063	18
Leistreek	Tilburg	333.759	20
Meierij	Den Bosch	295.457	26
Maaskant	Oss	124.497	12
Kempenland	Eindhoven	582.946	33
Maas en Peel	Venlo	209.893	16
Roerstreek	Roermond	189.705	28
Zwentobold	Sittard/Geleen	153.333	17
Radeland	Heerlen/Kerkrade	253.686	18
Mergelland	Maastricht	203.895	23

E. mogelijke gebiedsindeling voor provincies nieuwe stijl¹



¹ Mogelijke gebiedsindeling voor model B.

Ontleend aan de werkgroep inzake Gewestvorming van de Dr. A. Kuypersstichting, Magistratuur 7, 1974 en Dr H. Bakkerode, Intermediair, 6 december 1974.

Toelichting. Groningen (met een viertal gemeenten uit Noord-Drenthe), Friesland, Drenthe (met de regio Hardenberg), Zwolle (met een klein gedeelte van de Veluwe), Twente (met een klein gedeelte van de Achterhoek), Veluwe (Ede/Wageningen/Apeldoorn/Deventer/Zutphen/Harderwijk), Gelderland (Arnhem/Nijmegen met Achterhoek), Utrecht (met het Gooi en de Betuwe), Noord-Holland (boven het IJ), Amsterdam (met de Zaanstreek, IJmond en Haarlemmermeer), Den Haag (met het Westland en Leiden), Rijnmond (met de Hoeksche Waard en de Drechtsteden), Midden-Holland, Zeeland, West-Brabant (Bergen op Zoom/Breda), Midden-Brabant (Tilburg), Noord-Oost-Brabant (Den Bosch/Oss/Land van Cuyk), Zuid-Oost-Brabant (Eindhoven/Helmond), Noord- en Midden-Limburg (Venlo/Roermond) en Zuid-Limburg.

De kaart is tot stand gekomen door uitte gaan van de concept-structuurschets en daarop alleen die regionale eenheden te laten die méér dan 200.000 inwoners bevatten.

Bovendien is geput uit gegevens die de provinciale besturen ter zake beschikbaar hebben gesteld (de 'grote modellen').

F. Indeling van Nederland in 80 nodale gebieden met de daartoe behorende gemeenten, op 1 januari 1973¹

Legenda

- gemeentegrens
- - - provinciegrens
- grens nodaal gebied



¹ Mogelijke illustratie van model C.

Bron: Sociaal Culturele Centra 1969 CBS, Den Haag, 1973.

Indeling van Nederland in 80 nodale gebieden

1 Groningen	28 Harderwijk	55 Oud-Beijerland
2 Appingedam	29 Ede	56 Brielle
3 Hoogezand	30 Nijmegen	57 Middelharnis
4 Veendam	31 Tiel	58 Zierikzee
5 Winschoten	32 Zaltbommel	59 Middelburg
6 Stadskanaal	33 Culemborg	60 Goes
7 Smallingerland	34 Veenendaal	61 Oostburg
8 Heerenveen	35 Amersfoort	62 Terneuzen
9 Sneek	36 Utrecht	63 Hulst
10 Leeuwarden	37 Den Helder	64 Bergen op Zoom
11 Assen	38 Alkmaar	65 Roosendaal
12 Emmen	39 Enkhuizen	66 Breda
13 Coevorden	40 Hoorn	67 Waalwijk
14 Hoogeveen	41 Zaandam	68 Tilburg
15 Meppel	42 Velsen	69 's-Hertogenbosch
16 Steenwijk	43 Haarlem	70 Eindhoven
17 Noordoostpolder	44 Amsterdam	71 Uden
18 Zwolle	45 Hilversum	72 Oss
19 Hardenberg	46 Leiden	73 Boxmeer
20 Deventer	47 Alphen aan de Rijn	74 Helmond
21 Almelo	48 Woerden	75 Weert
22 Enschede	49 's-Gravenhage	76 Venlo
23 Zutphen	50 Delft	77 Roermond
24 Winterswijk	51 Gouda	78 Sittard
25 Doetinchem	52 Gorinchem	79 Heerlen
26 Arnhem	53 Dordrecht	80 Maastricht
27 Apeldoorn	54 Rotterdam	

Openbaar bestuur

G. Frequentieverdelingen van de bestuurseenheden naar inwonertal uit model A, B, en C.

Model A

Aantal inwoners	Aantal gewesten ¹		
	aantal	cumulatief	percentage
× 1000			
<100			
100– 150	12	12	27
150– 200	6	18	40,9
200– 250	7	25	56,8
250– 300	6	31	70,5
300– 400	6	37	84,1
400– 500	1	38	86,4
500– 600	3	41	93,2
600– 700			
700– 800			
800– 900	1	42	95,5
900–1.000	2	44	100
Totaal	44		

Aantal inwoners	Aantal landsdelen ¹		
	aantal	cumulatief	percentage
× 100.000			
10–15			
15–20	1	1	20
20–25	1	2	40
25–30	1	3	60
30–35	1	4	80
35–40	1	5	100
Totaal	5		

¹ Ontleend aan de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1974.

Model B

Aantal inwoners × 100.000	Aantal provincies nieuwe stijl ¹		
	aantal	cumulatief	percentage
3-4	4	4	20
4-5	2	6	30
5-6	6	12	60
6-7	2	14	70
7-8	1	15	75
8-9	1	16	80
9-10	1	17	85
> 10	3	20	100
Totaal	20		

¹ Zoals aangegeven door de werkgroep inzake gewestvorming van de dr. A. Kuypers-
stichting, magistratuur, 7, 1974

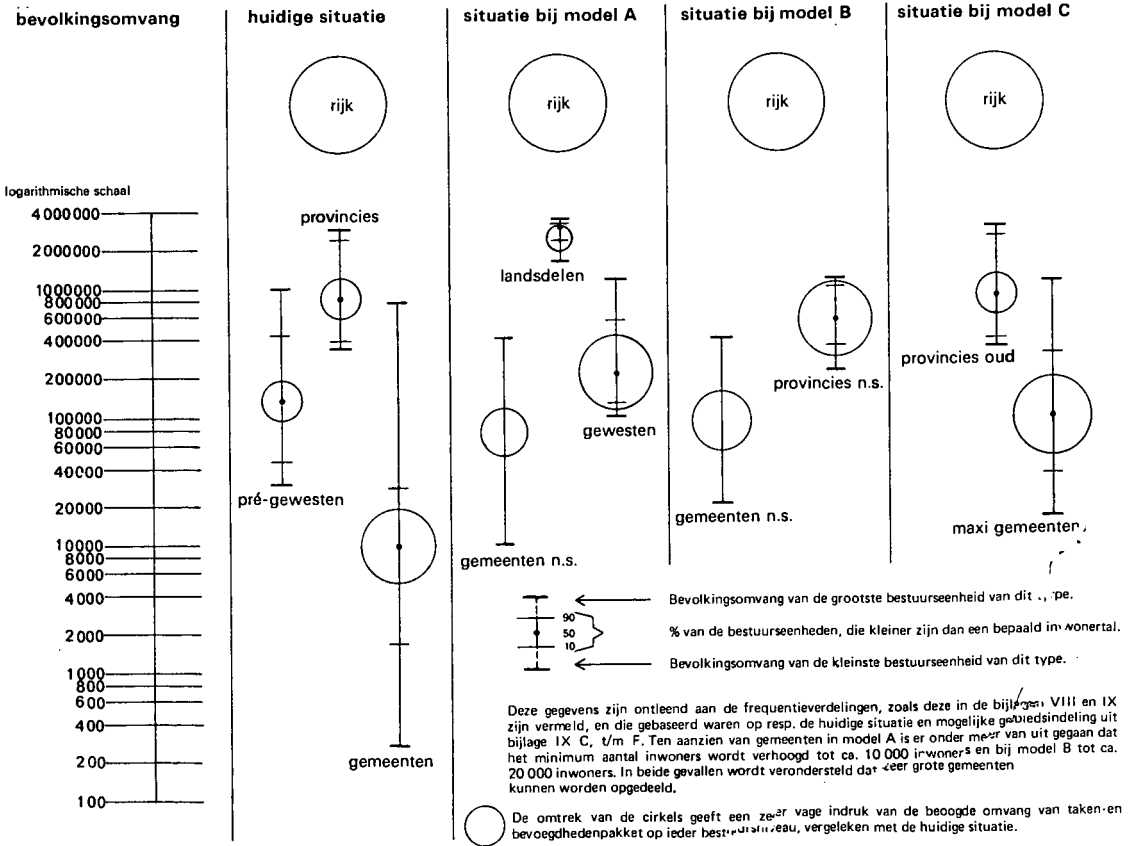
Model C

Aantal inwoners	Aantal maxi-gemeenten ²		
	aantal	cumulatief	percentage
< 20.000	1		
20.000- 50.000	16	17	21,25
50.000- 100.000	23	40	50
100.000- 200.000	19	59	73,75
200.000- 300.000	13	72	90
300.000- 400.000	3	75	93,75
400.000- 500.000	1	76	95
500.000-1.000.000	2	78	97,5
> 1.000.000	2	80	100
Totaal	80		

² Indeling van Nederland in 80 nodale gebieden.
Bron: Sociaal Culturele Centra 1969, C.B.S., Den Haag, 1973

Openbaar bestuur

H. Grafische voorstelling van Frequentieverdelingen van de bestuurseenheden uit model A, B, en C.



I. Mogelijke indeling van Nederland in 21 hoofdwaterschappen¹

1/21 globale aanduiding van de hoofdwaterschappen

----- globale grenzen van de waterstaatkundige hoofdgebieden



¹ het waterschap en zijn toekomst, rapport van de studiecommissie waterschappen, 1974

In de reeks Rapporten aan de Regering zijn tot nu toe verschenen :

Introductie. Taak, plaats en werkwijze¹

1 Europese Unie

2 Structuur van de Nederlandse economie

3 Energiebeleid

Gebundeld in één publikatie. Prijs f 4,50

4 Milieubeleid. Prijs f 5,00

5 Bevolkingsprognoses. Prijs f 4,30

Verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij (verzendkosten worden in rekening gebracht) en via de boekhandel

¹ Op aanvraag gratis verkrijgbaar bij de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

ISBN 90 12 00788 7
504567F