

18. Openbaar bestuur

Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

Colofon

Werkgroep 18. Openbaar bestuur

Bijlage(n) 6

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**
Bureau Beleidsonderzoek
T 070-342 7335
e-mailadres BBO@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting 7

1 Inleiding 17

1.1 Werkwijze 17

1.2 Samenhang andere werkgroepen 17

2 Analyse 19

2.1 Het openbaar bestuur in veranderend perspectief 19

2.2 Waarom het openbaar bestuur beter en goedkoper kan 22

3 Principes voor een doelmatiger organisatie 27

3.1 Je gaat er over of niet 27

3.2 Maar wie gaat er dan over? 27

3.3 Verbeter de schaal van bestuur 28

3.4 Denk en werk Europees 29

3.5 Laat financiële verhoudingen passen bij bestuurlijke verhoudingen 30

3.6 Bundel de uitvoering 30

3.7 Vertrouw degene die erover gaat 30

3.8 Versterk publieke verantwoording 31

3.9 Versterk horizontale processen 31

3.10 Kies voor maatwerk 32

4 Perspectieven voor een toekomstbestendig openbaar bestuur 33

4.1 Variant I: geen middenbestuur, wel grote gemeenten 34

4.2 Variant II: grootschalig herindelen, met versterkte focus middenbestuur 36

4.3 De democratische legitimiteit van grootschalig lokaal bestuur 38

4.4 Besparingen 39

5 Maatregelen periode t/m 2015 41

5.1 Eenduidige herverdeling van taken 41

5.2 Decentralisatie en herindeling 41

5.3 Schaalvoordelen samenwerken en bundeling overheidsdiensten 42

5.4 Departementale herindeling 45

5.5 Verminderen aantal politieke ambtsdragers 45

5.6 Minder toezicht en informatiebehoefte 45

5.7 Vermindering en vereenvoudiging van regelgeving 46

5.8 Aanpassen financiële verhouding 47

6 Besparingen tot en met 2015 49

6.1 Bijstelling provinciefonds 49

6.2 Bijstelling gemeentefonds 50

6.3 Apparaatkorting rijk en decentrale overheden 51

6.4 Waterbeheer 52

6.5 Verminderen aantal politieke ambtsdragers 53

Bronvermelding 55

Bijlage 1 Taakopdracht 59

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep 61

Bijlage 3 Groslijst maatregelen 63

Bijlage 4 Foto openbaar bestuur 65

Bijlage 5 Chronologisch overzicht rapporten openbaar bestuur 69

Bijlage 6 Herindeling van ministeries 75

Samenvatting

Over de mogelijkheden om het openbaar bestuur beter en efficiënter te organiseren zijn de afgelopen decennia stapels rapporten geschreven. Veel van de voorgestelde hervormingen in deze rapporten zijn echter niet tot implementatie gekomen. De noodzaak om te bezuinigen kan nu behulpzaam zijn om de daad bij het woord te voegen. In dit rapport worden twee perspectieven geschetst om de bestuurlijke organisatie op langere termijn te verbeteren en goedkoper te maken. Daarnaast is er aandacht voor de mogelijkheden van besparingen voor de periode tot en met 2015.

De basis van de organisatie van het openbaar bestuur ligt in de eerste helft van de 19e eeuw. Sindsdien is de wereld veranderd, onder meer door processen van mondialisering, individualisering en horizontalisering. Voor de organisatie van de overheid is ook de opkomst van Europa van groot belang. Het binnenlands bestuur heeft zich aangepast aan deze ontwikkelingen, maar is als gevolg daarvan wel complex geworden. Het kan beter en goedkoper.

Principes voor een doelmatiger openbaar bestuur

Een eerste mogelijkheid om het openbaar bestuur efficiënter en effectiever te laten functioneren, is een scherpe en eenduidige toedeling van taken, bevoegdheden en bijbehorende financiële middelen. 'Je gaat er over of niet.' Momenteel zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden onduidelijk en versnipperd verdeeld over de bestuurslagen. Dit leidt tot coördinatieproblemen en afwentelingsmogelijkheden. Ten dele wordt dit veroorzaakt door halfslachtige decentralisaties uit het verleden.

Voor een effectief en doelmatig openbaar bestuur is het wenselijk dat de afweging en dus ook taken en bevoegdheden op een zo laag mogelijk schaalniveau worden belegd. Alleen indien er sprake is van externe effecten of schaalvoordelen dienen de afweging, taken en bevoegdheden op een hoger niveau belegd te worden. Vanuit dit oogpunt zijn de laatste decennia taken gedecentraliseerd. De vraag is of de huidige schaal van de decentrale bestuurslagen past bij hun taken en verantwoordelijkheden. Schaalvergroting en versterking van de uitvoeringskracht van gemeenten en provincies is wenselijk. In dat geval is het ook beter mogelijk om meer beleidsverantwoordelijkheden op een decentraal schaalniveau te beleggen.

De efficiëntie en effectiviteit van de overheid kan verder worden vergroot door te werken vanuit geborgd vertrouwen. Gedetailleerde regelgeving, uitgebreide verantwoordingsprocessen en stapeling van controles zijn uitingen van toegenomen wantrouwen en risicomijding. Het is belangrijk dat de vormgeving van beleid op vertrouwen is gebaseerd.

Ook kan het openbaar bestuur verbeteren door meer aandacht voor publieke verantwoording en het versterken van horizontale processen. De overheid kan een flink deel van de vraagstukken in onze samenleving niet, of in ieder geval niet alleen regelen. Investeren in competenties van ambtenaren om horizontale vraagstukken te herkennen en er mee om te gaan, maakt het mogelijk om partner te zijn in complexe processen waarin maatschappelijke vraagstukken centraal staan en niet de hiërarchie van instituties.

Winst is verder nog te behalen door een verdere ontkokering van de uitvoering. Meervoudig opdrachtgeverschap, samenwerking en werken voor meerdere bestuurslagen, gecombineerd met een ontmenging van eigenaarschap en opdrachtgeverschap kunnen besparingen opleveren.

Perspectieven voor een toekomstbestendig openbaar bestuur

De werkgroep schetst twee perspectieven voor het openbaar bestuur voor de langere termijn. Onderscheidend element is de aanwezigheid van een middenbestuur. In variant I is er geen middenbestuur. Provincies en waterschappen worden opgeheven en hun taken worden verdeeld over rijk en gemeenten. De gemeenten zijn de enige decentrale bestuurslaag. Schaalvergroting van gemeenten tot 25 à 30 'regiogemeenten' is daarvoor noodzakelijk. Het rijk is het nieuwe middenbestuur tussen de EU en de gemeenten.

In Variant II blijft het middenbestuur bestaan. Gemeenten worden de eerste overheid voor zorg en welzijn. De provincies krijgen een versterkte focus op het ruimtelijk-economisch domein. Bij deze vergroting van decentrale taken, past ook een vergroting van de schaal naar 100 tot 150 gemeenten en 5 tot 8 provincies. De waterschappen kunnen als functioneel bestuur blijven bestaan of deels worden ondergebracht bij provincies en/of gemeenten.

Maatregelen in de periode tot 2015

Een grootscheepse reorganisatie van het openbaar bestuur kost tijd. Dat wil niet zeggen dat er in de komende kabinetsperiode niets mogelijk is. De huidige bestuurlijke organisatie kan worden verbeterd. Met een deel van de maatregelen wordt tevens de transitie naar de lange-termijnperspectieven ingezet. Hierbij gaat het om decentralisatie van rijkstaken naar provincies en gemeenten, het versnellen van gemeentelijke herindeling en provinciale herindeling in de Randstad. Ook met samenwerking en centralisatie voor uitvoerings- en ondersteuningstaken, globalere rijkssturing, het verminderen van het aantal politieke ambtsdragers, het verminderen en vereenvoudigen van regelgeving en het verbeteren van de financiële verhouding zijn besparingen te realiseren.

Met verbetering van het openbaar bestuur zijn doelmatigheidswinsten te behalen. Niet alleen in termen van vermindering van bestuurlijke drukte, maar ook in termen van vermindering van het aantal bestuurders en verkleining van het ambtelijk apparaat. Vanzelfsprekend is een verdergaande – bovenop de in dit rapport geschetste - reductie van de omvang van het overheidsapparaat denkbaar en mogelijk. Dat is echter alleen het geval als vergaande inhoudelijke keuzen over de taken van de overheid worden gemaakt; het kan in geen geval worden gevonden in een verdere vergroting van de efficiency of door wijzigingen in de structuur.

Thema 18 Openbaar bestuur

Beleidsvariant A Geen middenbestuur, wel grote gemeenten

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variante 18.A	-	-	-	-	0,46	1,80

Omschrijving variant

- In deze variant blijft de gemeente over als enige decentrale bestuurslaag. De taken van de provincies en waterschappen worden verdeeld over het rijk en de gemeenten. De taken van de provincies gaan grotendeels naar de gemeenten. Ook kunnen deze grotere gemeenten een deel van de taken van het rijk op zich nemen.
- Als het middenbestuur wordt afgeschaft, is voor gemeenten een grote opschaling noodzakelijk. In plaats van de huidige 430 gemeenten, zullen ongeveer 25 tot 30 'regiogemeenten' nodig zijn.
- De provincies en de waterschappen houden op te bestaan.
- Deze variant vergt naast een grondwetswijziging ook een lange transitieperiode, zodat de volledige besparing pas na 2015 kan worden gerealiseerd.

Onderbouwing en maatschappelijke effecten

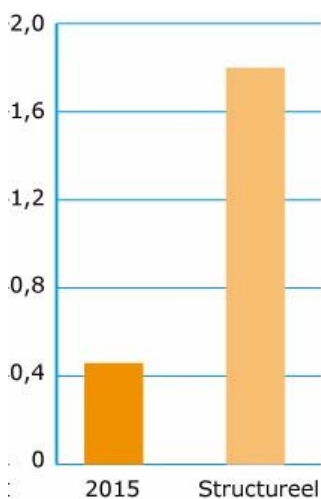
- In deze variant wordt het aantal politieke ambtsdragers teruggebracht van ruim 13.000 naar ongeveer 1.650.
- Aanvullend is een inschatting gemaakt op basis van een aantal aannames om te berekenen wat de besparing zou kunnen zijn op het ambtelijk apparaat van rijk en medeoverheden.
- Besparingen zijn aannemelijk door het ontstaan van schaalvoordelen, het verminderen van toezicht, het vereenvoudigen van regelgeving en minder dubbeling van taken.
- De werkgroep heeft in de berekening aangenomen dat vanwege bovenstaande redenen op het aantal ambtenaren in de clusters beleid en toezicht grotere besparingen mogelijk zijn dan op het aantal uitvoeringsambtenaren.
- In alle gevallen is de aanname gedaan dat bij taakoverheveling aan een andere bestuurslaag, het personeel volgt.

Implementatie

- Het afschaffen van provincies en waterschappen vergt een grondwetswijziging. Deze variant vergt een transitieperiode van meerdere jaren.

Besparingen in 2011-2015

In miljarden.



Thema 18 Openbaar bestuur

Beleidsvariant B Grootschalig herindelen, versterkte focus middenbestuur

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

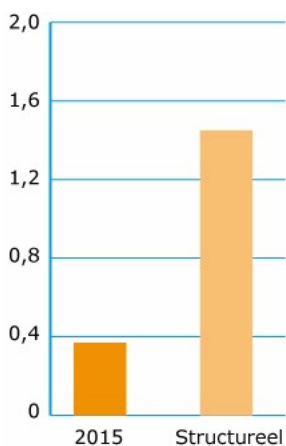
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variante 18.B	-	-	-	-	0,37	1,45

Omschrijving variant

- Deze variant laat de structuur van Thorbecke in stand. Het kent naast Europa, het rijk als nationale bestuurslaag, de provincie als middenbestuur en de gemeenten als lokale bestuurslaag.
- Voor een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, moeten gemeenten en provincies wel fors opschalen. Voor een versterking van het middenbestuur en een grotere rol voor gemeenten, ziet de werkgroep een eindbeeld van 5 tot 8 provincies en 100 tot 150 gemeenten.
- Deze variant vergt een lange transitieperiode zodat de volledige besparing pas na 2015 kan worden gerealiseerd.

Besparingen in 2011-2015

In miljarden



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- In deze variant wordt het aantal politieke ambtsdragers teruggebracht van ruim 13.000 naar ruim 5.000.
- Aanvullend is een inschatting gemaakt op basis van een aantal aannames om te berekenen wat de besparing zou kunnen zijn op het ambtelijk apparaat van rijk en medeoverheden.
- Besparingen zijn aannemelijk door het ontstaan van schaalvoordelen, het verminderen van toezicht, het vereenvoudigen van regelgeving en minder dubbeling van taken.
- De werkgroep heeft in de berekening aangenomen dat vanwege bovenstaande redenen op het aantal ambtenaren in de clusters beleid en toezicht grotere besparingen mogelijk zijn dan op het aantal uitvoeringsambtenaren.
- In alle gevallen is de aanname gedaan dat bij taakoverheveling aan een andere bestuurslaag, het personeel volgt.

Implementatie

- Het herindelen van gemeenten, provincies en evt. waterschappen vergt een transitieperiode van meerdere jaren.

Thema 18 Openbaar bestuur

Maatregel C Bijstelling provinciefonds

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Maatregel 18.C	0	0,22	0,24	0,26	0,28	0,28

Omschrijving variant

- Een neerwaartse bijstelling van het provinciefonds, oplopend tot structureel € 280 mln. in 2015.

Onderbouwing en maatschappelijke effecten

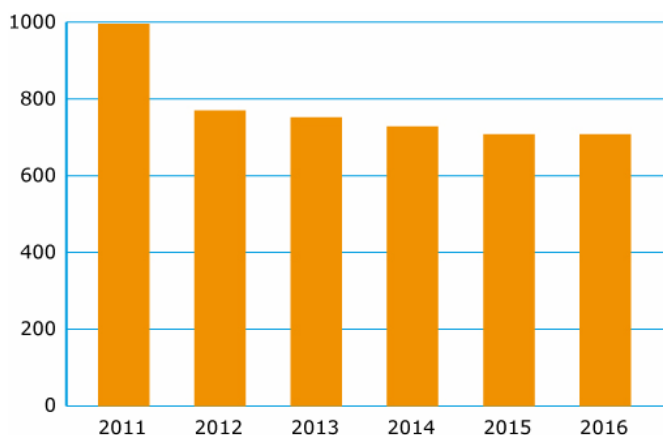
- De Raad voor de financiële verhoudingen constateerde in 2009 dat provincies in staat blijken om van hun takenpakket uit eigen middelen bijna € 600 mln. meer te bekostigen dan bij de bepaling van de algemene uitkering in 1998 uit het provinciefonds werd verondersteld. Op basis van het Rfv-advies heeft het kabinet het besluit genomen om met ingang van 2011 € 300 mln. af te romen van het provinciefonds.
- Voor de heroverweging is een inventarisatie van taken en bijbehorende genormeerde uitgaven van de provincies gemaakt. De conclusie is dat de provincies hier meer uitgeven dan volgens rijksnormen nodig is. Ook is er sprake van inefficiency. Provincies kunnen in het ruimtelijk-economisch domein met € 279 mln. minder toe.
- Voor het sociale domein is een aanvullende analyse gemaakt, waarbij (wettelijke) taken van provincies in het sociale domein worden beëindigd en ook de autonomie van provincies in het sociale domein wordt ingeperkt. Dit levert op termijn een besparing op van € 300 mln.
- De conclusie is gerechtvaardigd dat op basis van een takenanalyse de provincies met € 580 mln. structureel minder toe kunnen. Aanvullend op de eerdere uitname van € 300 mln. is een uitname, oplopend tot ca. € 280 mln. mogelijk.

Implementatie

- De bijstelling van het provinciefonds kan starten in 2012, omdat in 2011 cumulatie plaats zou vinden met de laatste tranche van de incidentele uitname van € 200 mln conform het coalitieakkoord 2007-2011 en er in 2009 bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over de accresen t/m 2011. Verder moeten provincies de tijd krijgen deze bijstelling in hun begrotingen te verwerken.
- Provincies verschillen onderling aanzienlijk in hun financiële mogelijkheden. Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door de mogelijkheden om overige eigen middelen te genereren. Een generieke korting op het provinciefonds zal echter in gelijke mate bij alle provincies neerslaan. Het is derhalve van belang om de overige eigen middelen van gemeenten en provincies zoveel mogelijk te verevenen in de verdeelsystematiek van het provinciefonds.
- De volumeontwikkeling van het provinciefonds is nu gekoppeld aan de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven (normeringssystematiek). Geeft het rijk meer uit, dan groeit het provinciefonds; geeft het rijk minder uit, dan daalt de omvang van het provinciefonds. Deze normeringssystematiek kan ertoe leiden dat bij aanstaande rijksbezuinigingen de daling van het provinciefonds cumuleert met deze inhoudelijke neerwaartse bijstelling. Het is daarom van belang de normering in de komende periode in samenhang te bezien met de voorgestelde bijstelling.

Provinciefonds

Budget in mln. euro's



Thema Openbaar bestuur

Maatregel D Bijstelling gemeentefonds

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

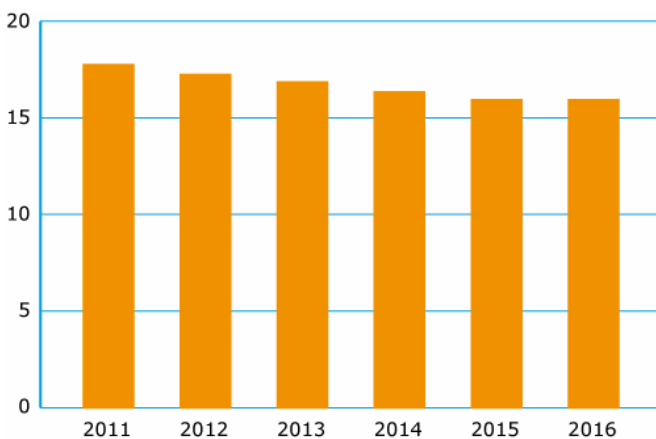
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Maatregel 18.D	0	0,43	0,85	1,28	1,70	1,70

Omschrijving variant

- Een neerwaartse bijstelling van het gemeentefonds, oplopend tot structureel € 1,7 mld. in 2015.

Gemeentefonds

Budget in mld. euro's



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De eigen inkomsten van gemeenten zijn hoger dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Voor de overige eigen middelen (OEM) en de OZB samen bedraagt dit verschil bijna € 1,5 mld. Deze hogere netto-inkomsten stellen gemeenten in staat om meer uit te geven dan bij de vaststelling van het gemeentefonds wordt aangenomen.
- Voor de heroverweging is een cijfermatige benchmark uitgevoerd. Volgens deze analyse kan het gemeentefonds met € 1,7 mld. verlaagd worden.
- De bijstelling van het gemeentefonds kan worden ingevuld door arbeidsproductiviteitsstijging, en efficiencyverhoging door samenwerkingsverbanden, shared services etc. Om de bijstelling van het provincie- en gemeentefonds op te vangen is er op decentraal niveau ook een herbezinning op (kern)taken nodig en worden medeoverheden voor de uitdaging gesteld de kerntaken soberder en doelmatiger uit te voeren.

Implementatie

- De bijstelling van het gemeentefonds kan beginnen in 2012, omdat er in 2009 bestuurlijke afspraken zijn gemaakt die lopen t/m 2011. Verder moeten gemeenten de tijd krijgen deze bijstelling in hun begroting te verwerken.
- Gemeenten verschillen onderling aanzienlijk in hun financiële mogelijkheden. Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door de mogelijkheden om overige eigen middelen te genereren. Een generieke korting op het gemeentefonds zal echter in gelijke mate bij alle gemeenten neerslaan. Het is derhalve van belang om de overige eigen middelen van gemeenten zoveel mogelijk te verevenen in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds.
- Om de volledige bijstelling van het gemeentefonds verantwoord te kunnen doorvoeren, kan een aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds nodig zijn. Hiertoe wordt nader onderzoek uitgevoerd.
- De volumeontwikkeling van het gemeentefonds is nu gekoppeld aan de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven (normeringssystematiek). Geeft het rijk meer uit, dan groeit het gemeentefonds; geeft het rijk minder uit, dan daalt de omvang van het gemeentefonds. Deze normeringssystematiek kan ertoe leiden dat bij aanstaande rijksbezuinigingen de daling van het gemeentefonds cumuleert met deze inhoudelijke neerwaartse bijstelling. Het is daarom van belang de normering in de komende periode in samenhang te bezien met de voorgestelde bijstelling.

1 Inleiding

Burgers hebben recht op een doeltreffende en doelmatige overheid. De krappe overheidsfinanciën die het gevolg zijn van de economische crisis maken de vraag naar een doelmatige overheid nog actueler. De uitdaging is om grote bezuinigingen te realiseren, en tegelijkertijd de kwaliteit van het bestuur hier niet onder te laten lijden en deze waar mogelijk te verbeteren.

Onder bestuurders heerst een gevoel van onvrede over het functioneren van het openbaar bestuur (BZK 2008). Tegelijkertijd is er onder diezelfde bestuurders een enorme betrokkenheid om het openbaar bestuur te verbeteren. Over de mogelijkheden daartoe zijn de afgelopen decennia rapporten vol geschreven (zie bijlage 5). Meerdere rapporten beschrijven een bestuur dat soms onnodig complex is, waarin taken en bevoegdheden versplinterd zijn en dat kampt met een serieuze legitimiteitsvraag. De meest opvallende overeenkomst tussen alle studies en adviezen over de organisatie van het openbaar bestuur is echter dat met de conclusies en aanbevelingen zeer weinig is gedaan. Veel blijft in het papier hangen en komt niet tot implementatie.

De noodzaak om te bezuinigen kan behulpzaam zijn om nu de daad bij het woord te voegen. Dit rapport beschrijft de lijnen waarlangs de organisatie van het openbaar bestuur kan worden verbeterd, terwijl er bespaard wordt op kosten. Dit kan stellig hand in hand gaan. Verbeteringen en vereenvoudigingen in de organisatie kunnen tijdelijk investeringen vragen, maar zullen op termijn kostenbesparend werken.

1.1 Werkwijze

De werkgroep heeft de opdracht gekregen besparingsvarianten te maken en daarbij ook te letten op de kwaliteit van bestuur en organisatie. In het rapport zijn diverse voorstellen opgenomen voor zowel de korte als de langere termijn. Deze verbeteren zowel de kwaliteit als de kosteneffectiviteit, door structurele veranderingen van de werkwijze en de organisatie van het openbaar bestuur.

De werkgroep heeft gebruik gemaakt van de grote hoeveelheid studies en adviezen over het openbaar bestuur. Daarnaast heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met deskundigen uit de praktijk van het openbaar bestuur. Ook heeft de werkgroep gebruik kunnen maken van ingestuurde stukken van (koepel)organisaties. De werkgroep heeft niet beoogd zelf het wiel uit te vinden. De toegevoegde waarde van de werkgroep zou moeten liggen in het concreet maken van besparingsvarianten, want 'zonder financieel argument geen wezenlijke vernieuwing' (Van Twist e.a. 2009). Daarnaast heeft de werkgroep zich gericht op het verbeteren van het openbaar bestuur. Daarbij gaat het vooral om de vraag hoe het openbaar bestuur zo kan worden georganiseerd, dat het effect voor burgers en bedrijven optimaal is.

1.2 Samenhang andere werkgroepen

Als werkgroep met een horizontaal thema bestaat een grote samenhang met andere werkgroepen die kijken naar specifieke beleidsterreinen. Een andere indeling of schaal van bestuurslagen brengt een andere ordening van taken en verantwoordelijkheden met zich mee voor specifieke beleidsterreinen. Ook de grondslag van besparingen overlapt met andere werkgroepen, met name op het gebied van voorstellen gericht op de apparaatuitgaven.

2 Analyse

2.1 **Het openbaar bestuur in veranderend perspectief**

De Grondwet van 1814 en de wijziging van 1848 hebben de basis gelegd voor ons huidige bestuurlijke stelsel, een gedecentraliseerde eenheidsstaat. In grote lijnen geldt de daaraan ten grondslag liggende verticale spreiding van verantwoordelijkheden over rijk, provincies en gemeenten en de eenvormigheid van hun taken, bevoegdheden en inrichting nog steeds. Tegelijkertijd is er erg veel veranderd binnen en toegevoegd aan deze op zich eenvoudige driedeling.

De context waarin de overheid opereert is in de afgelopen anderhalve eeuw drastisch gewijzigd. In de tijd van Thorbecke telde ons land slechts 3 miljoen inwoners. Vandaag de dag is Nederland met ruim 16 miljoen mensen een van de dichtstbevolkte gebieden ter wereld. Terwijl Thorbecke bij het schrijven van zijn Grondwet nog aan de vooravond van de industriële revolutie stond, zien wij onszelf geconfronteerd met een mondiale economie die sterk wordt gedomineerd door internationale afhankelijkheden. Onze economie heeft een zeer open karakter en is sterk afhankelijk van de ontwikkelingen elders in de wereld.

De maatschappelijke opgaven die tot de verantwoordelijkheid van de overheid worden gerekend, veranderen door de tijd. Waren het in het verleden voornamelijk buitenlandse betrekkingen, financiën, defensie en veiligheidstaken, door de tijd heen zijn daar onderwijs, economische ontwikkeling, zorg en sociale voorzieningen bijgekomen. Door de voortdurende uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden is de situatie ontstaan dat maatschappij én politiek verwachten dat de overheid voor steeds meer 'wicked problems' of 'ongetemde problemen' (WRR 2006) een deugdelijk antwoord formuleert.

Tegelijkertijd is steeds duidelijker geworden dat een aantal problemen niet past binnen de bestaande verhoudingen en structuren. Ook de aanpak en oplossing ervan passen niet meer bij het bekende pakket van beleidsmaatregelen. De RMO en Rob hebben deze ontwikkelingen pakkend beschreven in hun rapporten over de 'horizontalisering' van grote vraagstukken in onze samenleving (RMO 2009; Rob 2010).

De samenleving als geheel is kortom complexer geworden. In een poging om deze complexiteit te reduceren zijn taken over meer overheidslagen verdeeld en op veel plaatsen belegd. De Rob (2010) constateert dat het misgaat in de relatie tussen mensen en bestuur, als het bestuur de illusie wekt dat met verplaatsing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden de angel uit complexe vraagstukken is gehaald. In veel gevallen zijn ingewikkelde vraagstukken echter alleen op afstand geplaatst. Als het politieke bestuur vervolgens niet duidelijk markeert waar het wel en niet over gaat en als het de fictie in stand houdt dat het wel overal invloed op kan uitoefenen, komt het vertrouwen van de burger in de overheid onder druk te staan.

In het proces van een veranderende overheid is de opkomst van Europa van groot belang. Veel van de nationale regelgeving wordt in Brussel bepaald. Illustratief in dit verband is dat 80% van de milieuregelgeving voortvloeit uit besluiten uit Europa. Daarmee is de Europese Unie de meest ingrijpende verandering in de ordening van de bestuurlijke structuur van de laatste twintig jaar. Er is daadwerkelijk een

bestuurslaag bij gekomen. De Europese Unie heeft wetgevende en sturende bevoegdheden gekregen. Dat heeft gevolgen voor de rijksoverheid en voor medeoverheden. Deze gevolgen hebben deels al specifiek vorm gekregen in wetgeving die betrekking heeft op Europese subsidies, de nakoming van Europese verplichtingen door gemeenten en provincies en de aanwijzing van bestuursorganen die taken uitvoeren die zijn gebaseerd op Europese regelgeving. Ook de grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden heeft een sterke Europese dimensie gekregen. Desondanks bepaalt de Europese dimensie van veel beleidsterreinen nog te weinig de focus in het optreden van de verschillende overheden op centraal en decentraal niveau.

Even ingrijpend voor het functioneren van het openbaar bestuur, maar dan meer van binnenuit, is de opkomst van nieuwe organisatievormen. Tussen de verschillende bestuurslagen zijn zeer uiteenlopende, fluïde samenwerkingsvormen ontstaan. Er is veel verlengd lokaal en functioneel bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Uitvoerende diensten zijn op afstand gezet door het construct van zelfstandige bestuursorganen. Opvallend daarbij is het ontbreken van enige samenhang in de verschillende typen 'regio' die zijn ontstaan; in de afzonderlijke beleidskolommen zijn zeer uiteenlopende oplossingen ontstaan. De commissie-Geelhoed (2002) constateerde al dat de meeste verbouwingen aan het 'Huis van Thorbecke' hebben plaatsgevonden in de trappenhuizen en op de gangen. Anderen kenschetsen het als het 'Huis van Escher' of als het 'Huis van Anton Pieck', hetgeen weinig uitleg behoeft.

Het gevolg van de uitbouw van bevoegdheden van de Europese Unie en de decentralisatiebeweging in de jaren negentig is dat *afstemming* van wetgeving, beleid en uitvoering uit elkaar is getrokken. Zo kan het zijn dat problemen zich regionaal voordoen, dat beleidsbehoeften nationaal worden geagendeerd in de Tweede Kamer, Europese regelgeving van toepassing is en dat de uitvoering op gemeentelijk niveau plaatsvindt.

Dit tekent aan de ene kant de robuustheid en flexibiliteit van het openbaar bestuur. Aan de andere kant hebben deze constructies het bestuur complex en ondoorzichtig gemaakt. Veelvuldig overleggen mag dan onderdeel zijn van de Nederlandse volksaard, het is ook deels geboren uit de systematische noodzaak om het beleid van alle afzonderlijke overheidsinstellingen op elkaar af te stemmen en te coördineren.

De commissie-De Grave (2005) beschreef op heldere wijze dat de noodzaak van coördinatie in Nederland leidt tot een buitensporige bestuurlijke drukte. Hoewel iedere (semi-)overheidsorganisatie haar eigen taak en functie in meer of mindere mate zelfstandig kan uitvoeren, functioneert het openbaar bestuur als geheel suboptimaal. De werkgroep is van mening dat het openbaar bestuur meer kan en moet zijn dan de som der delen.

Met de uitbouw van Europa is de rol van de rijksoverheid in verandering. Een heroverweging van de rijksdienst is daardoor gerechtvaardigd. En met de toename van taken en maatschappelijke ontwikkelingen wordt steeds meer gevraagd van gemeenten. Zowel uit oogpunt van bestuurskracht als van uitvoeringskracht is het wenselijk naar bestaande schaal, financiering en verantwoordelijkheden te kijken. Voor provincies geldt dat in de afgelopen decennia sprake is van een zoektocht naar een goede balans van verantwoordelijkheden, taken, financiering en rolopvatting.

Ook het middenbestuur vraagt in het kader van de heroverweging nadere beschouwing.

Omvang Nederlandse overheid

De omvang van het ambtelijk apparaat is sinds enige jaren als probleem geagendeerd. De roep om taakstellingen op bijvoorbeeld het aantal ambtenaren en de omvang van externe inhuur wordt sterker. In het recente verleden is hiermee al een begin gemaakt. In 2007 is het programma Vernieuwing Rijksdienst gestart met als doel een 'kleinere en betere rijksdienst' te realiseren. Dit levert in 2011 een besparing op van € 630 mln. Uitgangspunten voor realisatie van het programma zijn een ontkokerde, flexibele en efficiënte rijksdienst. Belangrijke voorwaarde voor reductie van het aantal ambtenaren zijn politieke keuzes voor vermindering van wet- en regelgeving, globale sturing, reorganisaties en bundeling van taken. De brede heroverweging biedt keuzemogelijkheden voor versobering van ambitieniveau, vermindering van het aantal taken en een andere rol- en taakopvatting van de verschillende overheden in het openbaar bestuur, zodat kaasschaaf en kaalslag kunnen worden voorkomen.

Daarbij is het goed te bedenken dat uit een uitgevoerde internationale vergelijking van de OESO (2009) Nederland een gemiddeld land blijkt te zijn als gekeken wordt naar de omvang van het overheidsapparaat in relatie tot de totale arbeidspopulatie. In tabel 2.1 is de omvang van het overheidsapparaat en de totale loonsom weergegeven.

Tabel 2.1 Omvang rijk en decentrale overheden

	FTE	Loonsom (x € mln.)
Rijk (incl. ZBO's en Hoge colleges van staat) *	154.000	9.195
Beleid	11.000	910
Uitvoering	132.000	7.550
<i>waarvan Belastingdienst</i>	<i>30.900</i>	<i>1.770</i>
<i>waarvan Dienst Justitiële Inrichtingen</i>	<i>17.400</i>	<i>1.000</i>
<i>waarvan UWV/CWI</i>	<i>17.000</i>	<i>970</i>
<i>waarvan Ondersteuning OM/Rechtspraak</i>	<i>10.900</i>	<i>620</i>
<i>waarvan Rijkswaterstaat</i>	<i>8.800</i>	<i>500</i>
<i>waarvan Korps Landelijke Politiediensten</i>	<i>4.700</i>	<i>270</i>
Ondersteuning	6.000	380
Inspectie	5.000	360
<i>waarvan Voedsel- en Warenautoriteit</i>	<i>1.000</i>	<i>70</i>
<i>waarvan Arbeidsinspectie</i>	<i>900</i>	<i>60</i>
Gemeenten	150.000	8.054
Provincies	11.700	750
Waterschappen	10.300	500

* De aantallen fte's van het rijk zijn gebaseerd op de verwachte stand ultimo 2011. In bijlage 4 (Foto openbaar bestuur) zijn de aantallen fte's van het rijk gebaseerd op de gerealiseerde stand 2008 en wijken daarom af van de waarde in deze tabel.

2.2 **Waarom het openbaar bestuur beter en goedkoper kan**

De werkgroep heeft een aantal aspecten onder de loep genomen dat er aan bijdraagt dat de slagkracht en doelmatigheid van het openbaar bestuur worden aangetast.

2.2.1 *Onduidelijke en versnipperde verdeling van bevoegdheden*

Artikel 124 van de Grondwet geeft gemeenten en provincies de ruimte om zich met alles bezig te houden wat zij belangrijk vinden, zolang het rijk het niet expliciet verbiedt. Het rijk heeft deze vrijheid overigens zelf ook. De open huishouding maakt het voor iedere bestuurslaag makkelijk om allerlei maatschappelijke opgaven naar zich toe te trekken.

Doordat alle bestuurslagen zich met veel beleidsterreinen bezighouden, is vaak niet meer duidelijk wie nu precies waarover gaat. Verantwoordelijkheden zijn verdeeld over veel bestuurslagen. Waar iedereen verantwoordelijk is, is uiteindelijk niemand verantwoordelijk. Op sommige beleidsterreinen is het voor de betrokken bestuurders, maar ook voor burgers en bedrijven, niet meer duidelijk wie op welke manier betrokken is bij welk probleem en wie waarop kan worden aangesproken (De Grave e.a. 2005).

Een oorzaak van onduidelijke verantwoordelijkheden moet worden gezocht in een halfslachtige decentralisatie van overheidstaken. Het rijk hevelt taken en middelen over aan de andere overheden, maar blijft intensief meesturen via regionaal beleid en uitvoeringsregels. Veel van de bestuurlijke energie wordt gestoken in het interne proces van het voldoen aan de uitvoeringsregels in plaats van in het behalen van maatschappelijk relevante resultaten. De commissie-Lodders (2008: 13) spreekt hier van een 'puppet-on-a-string-situatie': het rijk houdt de touwtjes in handen. Het komt voort uit de angst dat decentralisatie ten koste gaat van kwaliteit van het centraal vastgestelde beleid en onbedoelde neveneffecten zal hebben. Een zwaar opgetuigd toezichts- en verantwoordingsinstrumentarium moet dikwijls voor noodzakelijke beïnvloedingsmogelijkheden zorgen (Boogers e.a. 2008:27).

Het 'klassieke' onderscheid tussen autonomie en medebewind heeft veel van zijn scherpte verloren. Daarvoor in de plaats zijn veel verschillende tussenvormen ontstaan (Rob 2005: 23). Dit geldt ook voor de financiële relatie tussen rijk en lagere overheden. Vanuit de financiële afhankelijkheid van het rijk is niet altijd duidelijk hoeveel vrijheid de decentrale overheden zelf hebben voor het bepalen van hun beleid. In de praktijk is daardoor niet altijd meer duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop kan worden aangesproken (Algemene Rekenkamer 2009:28). Dit heeft mede geleid tot zware interbestuurlijke verantwoordings- en informatieverplichtingen.

Een onduidelijke en versnipperde verantwoordelijkheidsverdeling stelt overheden ook in staat om naar elkaar te wijzen. Zij kunnen problemen afschuiven naar een andere schakel in de beleidsketen.

2.2.2 *Schaal van bestuur voldoet niet*

De schaal van bestuurlijke vraagstukken komt lang niet altijd overeen met de schaal van de bestuurlijke eenheden (Rob 2009: 46-47). Ook worden taken veelal zonder enig onderscheid ter uitvoering neergelegd bij gemeenten waarin daaraan nauwelijks of geen behoefte bestaat. De schaal van de gemeente blijkt vaak niet congruent met de eisen die burgers stellen aan hun voorzieningen (Geelhoed e.a.

2002: 14). De enige constante (afgezien van aanpassing van de WGR) in de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van Nederland is overigens gemeentelijke herindeling. Desondanks hebben veel gemeenten problemen om hun taken zelfstandig doeltreffend en doelmatig te vervullen en daarmee de burgers te 'leveren' waar die recht op hebben. Vraagstukken zijn daarvoor te complex en te zeer verweven met andere gemeenten.

De laatste decennia zijn veel taken van het rijk gedecentraliseerd naar gemeenten. De ambtelijke en bestuurlijke capaciteit en kwaliteit van kleine gemeenten is niet altijd voldoende voor die toebedeelde taken. De taken die in de afgelopen decentralisaties aan gemeenten zijn overgedragen zijn (uiteindelijk) adequaat opgepakt, zo blijkt uit evaluaties. Maar voor deze taken, zoals de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning maken gemeenten nu vaak gebruik van samenwerking of besteden zij taken uit aan grotere gemeenten (Boogers e.a. 2008: 32). Dat is goed, maar het betekent ook een toename van overlegstructuren, stroperigheid en ondoorzichtigheid, bestuurlijke drukte en een belemmering van democratische controle (Van Aartsen e.a. 2007: 22).

Ook bij provincies doen zich schaalvraagstukken voor, in het bijzonder op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling. De lichte samenwerkingsvormen, zoals in het noorden en oosten van het land zijn daar uitingen van.

De schaalproblematiek, de uniformiteit in taken en bevoegdheden en de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling spelen in het gehele land, maar dienen zich in de Randstad wel zeer indringend aan. De Randstad verdient daarom bijzondere aandacht. Het gegeven dat de Randstad vier provinciebesturen, de vier grootste steden waaronder twee met deelraden, vele grote steden en grote regio's, zeven waterschappen en tientallen gemeenten kent, betekent dat zware en tijdrovende afstemmings- en coördinatie-inspanningen onvermijdelijk zijn. Het ontbreekt de Randstad aan 'bestuurlijk ownership' (Kok e.a. 2007).

2.2.3

Risicomijding en wantrouwen: veel verantwoording, controle en toezicht

Een derde ontwikkeling waardoor het openbaar bestuur in zijn functioneren wordt belemmerd is een toenemend wantrouwen van burgers in de overheid, van de overheid in de burgers maar ook tussen overheden onderling. Nederland verandert van een high-trust society in een low-trust society (Mak 2004). Men durft geen verantwoordelijkheden volledig uit handen te geven. Het risico dat de ander niet precies doet wat jij wilt, wordt niet meer geaccepteerd. Interbestuurlijke verhoudingen zonder vertrouwen groeien uit tot een onhanteerbaar dichtgeregelde bureaucratie (De Goede en Korsten 2006: 28). Wanneer je de ander niet vertrouwt, is gedetailleerde wet- en regelgeving, controle en toezicht noodzakelijk. Toezicht van de ene overheid op de andere, of toezicht van de overheid op burgers en bedrijven. Dat toezicht leidt tot een fixatie op fouten, hetgeen weer leidt tot aanscherping van toezicht of nog gedetailleerdere wet- en regelgeving. Het is deze spiraalwerking die er voor zorgt dat een grondhouding van wantrouwen leidt tot meer wantrouwen, vanuit de illusie dat door stapeling van controles, risico's kunnen worden uitgesloten. Burgers en overheid vinden elkaar in het steeds meer willen uitbannen van elke vorm van risico of gevaar. Daardoor wordt bovenstaande spiraal versterkt.

Niet alleen gedetailleerde regelgeving vraagt om veel toezicht. Ook wanneer er juist sprake is van deregulering worden grote autoriteiten en toezichthouders opgericht. Daarmee verschuift de complexiteit van de voorzijde van het beleid naar de controle en bijsturen achteraf.

2.2.4 *Aantal bestuurders is groot*

In 2008 waren er in Nederland ongeveer 9.500 raadsleden, ruim 1.500 wethouders, 440 burgemeesters, 746 waterschapsbestuurders, 26 dijkgraven, 564 statenleden, 69 gedeputeerden, 12 Commissarissen der Koningin, 225 Kamerleden, 16 ministers en 11 staatssecretarissen. In totaal betreft het ongeveer 13.000 bestuurders. Allen hebben logischerwijs de drang zichtbaar en slagvaardig te zijn. Omdat zij elkaar daarbij behoorlijk in de weg kunnen zitten, lukt dat niet altijd (De Grave e.a. 2005: 14). Door de dualisering in 2002 is het aantal politici op gemeentelijk en provinciaal niveau gestegen. Het aantal statenleden is in 2007 wel verkleind.

2.2.5 *Wet- en regelgeving complex*

De combinatie van de onduidelijke en versnipperde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden en het toegenomen wantrouwen heeft geleid tot gedetailleerde sturing, complexe regelgeving en veel verantwoording, controle en toezicht. Complexiteit, dichtheid en uitvoerbaarheid van regelgeving blijft een serieus probleem (Rob 2009: 70). Burgers en overheden hebben te maken met een overvloed aan regels en zien soms door de bomen het bos niet meer. Complexe regelgeving leidt ook tot hoge uitvoeringskosten. Regelgeving die moeilijk te begrijpen is, of die vele uitzonderingen kent, is veel moeilijker te maken en uit te voeren dan eenvoudige regelgeving.

2.2.6 *Financiële beleidsevaluatie heeft weinig impact*

Er is in ons land een goed gestructureerde praktijk van evaluatie van beleid op doelmatigheid en doeltreffendheid. Toch komen daaruit maar sporadisch zodanige prikkels voort dat ingrijpende beleidsaanpassingen serieuze opties zijn. Een incrementeel proces van beleidswijziging heeft als risico dat onvoldoende kritisch wordt gekeken naar de automatische voortzetting van 'staand beleid'. Er moet geen crisis nodig zijn voordat fundamentele beschouwingen een plek krijgen. Een structureel mechanisme met stevige prikkels tot beleidshervorming met gevolgen voor beleid, regelgeving en budgetten ontbreekt op dit moment.

2.2.7 *Verkokering van uitvoering, inspectie en toezicht*

De uitvoering, inspectie en toezicht van beleid hebben traditioneel gestalte gekregen binnen de kolommen van de ministeries dan wel binnen de bestuurlijke domeinen van provincies en gemeenten. Interbestuurlijke samenwerking op het terrein van uitvoering, inspectie en toezicht deed zich vrijwel niet voor.

Eerst in de laatste jaren is sprake van samenwerking tussen departementen op dat vlak (Agentschap NL, Dienst Regelingen, VWA, gezamenlijke inspecties). Er is nog steeds een drempel om de ministeriële verantwoordelijkheid buiten de eigen kolom gestalte te geven. Opdrachtgeverschap en eigenaarschap liggen nog steeds (te) dicht bij elkaar. Goed opdrachtgeverschap is een kunst die nog niet overal goed wordt verstaan. Nog lastiger is het klaarblijkelijk om de uitvoering door één organisatie voor meerdere bestuursorganen te laten doen, bijvoorbeeld belastinginning van gemeenten en waterschappen door de Belastingdienst.

2.2.8

Bekende beleidsparadigma's passen niet meer vanzelf

Verschillende typen vraagstukken vragen om verschillende typen beïnvloedings- en sturingsmechanismen: meer verticaal voor meer technische leerprocessen (technieken, procedures, controles) en meer horizontaal voor meer sociale leerprocessen (multi-actor, multi-level, etc). De Nederlandse overheid is zeer bedreven in het 'verticaal' organiseren van de aanpak van problemen. Met langjarige ervaring in de traditionele instrumenten van wet- en regelgeving wordt er te vaak van uit gegaan, dat wat aan de bovenkant is bepaald aan de onderkant ook effect zal hebben. Aardema (2005) beschrijft dat in onze veranderde samenleving steeds vaker behoefte is aan andersoortige aanpakken, instrumenten en werkwijzen.

Een groot deel van de beleidsactiviteiten vraagt om een verticale, systeemgerichte benadering. Het strak organiseren van uitgifte van vergunningen, paspoorten, subsidies enz. zijn daarvan voorbeelden. Niettemin is er sprake van een toenemend aantal vraagstukken waar de verticale aanpak niet (meer) werkt. Voorbeelden daarvan zijn klimaatverandering en integratievraagstukken. Vraagstukken die vragen om sociale innovatie en sociale leerprocessen waarbij de overheid een van de partners is. Voor bestuurders, ambtenaren en burgers betekent dit een nieuwe manier van werken. En voor overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties een andere manier van organiseren van hun betrekkingen.

Ook de wijze waarop besluitvormingsprocessen in Brussel verlopen, vraagt om een andere wijze van acteren door de overheid. De Nederlandse overheid is minder beleidsbepaler en meer beleidsbeïnvloeder.

2.2.9

Constitutionele waarborgen

Terecht zijn grotere ingrepen in ons staatsbestel gebonden aan een grondige proceduregang. Een op continuïteit gerichte vormgeving van ons bestuur waarborgt dat verantwoordelijkheden op goede en voor burgers voorspelbare wijze kunnen worden genomen en uitgevoerd. Niettemin is de zware gang van een grondwetswijziging in zichzelf een te grote rem op veranderingen in onze ordening.

3 Principes voor een doelmatiger organisatie

Ondanks de problemen die in het voorgaand hoofdstuk zijn geschetst, is gebleken dat de kaders van de Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen veerkrachtig zijn in het opvangen van maatschappelijke ontwikkelingen. Wel is de conclusie gerechtvaardigd dat deze veerkracht veel inspanningen vergt en hoge kosten met zich meebrengt. Om deze inspanningen en kosten te beperken, onderscheidt de werkgroep een aantal principes dat leidend zou moeten zijn voor de wijze waarop de verschillende overheden zich tot elkaar verhouden. Het gaat om sturingsprincipes die het openbaar bestuur effectiever en efficiënter maken.

3.1 **Je gaat er over of niet**

De commissie-De Grave presenteerde in 2005 het adagium 'je gaat er over of niet'. Daarbij is de eerste vraag die een politicus zich moet stellen, of er een vraagstuk is dat door de overheid moet worden opgelost. Een vraag die prangend wordt nu forse bezuinigingen noodzakelijk zijn. De overheid moet meer aansluiten bij de zelfwerkzaamheid, de deskundigheid en de creativiteit in de samenleving. Dit verdient een doordenking van wat burgers en bedrijven zelf aan verantwoordelijkheden kunnen en moeten nemen en wat dit betekent voor de taak van de overheid.

Daarnaast impliceert het principe 'je gaat er over of niet' dat de bestuurlijke inbedding van taken en verantwoordelijkheden niet complex gemaakt moet worden. Als het vraagstuk door de overheid moet worden aangepakt, moet volstrekt duidelijk zijn wie er voor het vraagstuk, de aanpak en de oplossing verantwoordelijk is. Of dit de gemeente, het rijk, of een andere bestuurslaag is, verschilt per beleidsterrein. De verdeling van verantwoordelijkheden moet zodanig worden ingericht dat er altijd maar één bestuurslaag verantwoordelijk is voor (een onderdeel van) een beleidsketen. Dat betekent dus geen halfslachtige decentralisaties en detaillistische sturing. Bevoegdheden, middelen en verantwoordelijkheden dienen eenduidig en samenhangend te worden neergelegd bij één bestuurder of bestuurslaag. Daar ligt dan ook de democratische verantwoording.

De mogelijkheden voor het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie moeten vooral worden gevonden in het eenduidig toekennen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de beleidsketens: de ketenoptimalisatie. Dit om onnodige overlegstructuren en kansen op concurrerende bestuurlijke opvattingen te voorkomen.

Er zullen altijd situaties voorkomen waarin meerdere bestuurslagen voor een beleidsterrein verantwoordelijk zijn. Dat neemt niet weg dat de primaire verantwoordelijkheid voor elk deel van de keten duidelijk belegd moet zijn; er moet een dominante actor zijn die na consultatie van betrokkenen een besluit neemt. Er moet volstrekt helder zijn welke bestuurder waarop kan en mag worden aangesproken. Alleen op deze wijze wordt het bestuur transparanter en beter afrekenbaar op resultaten voor burgers.

3.2 **Maar wie gaat er dan over?**

Als de vraag of er een taak is voor de overheid met 'ja' is beantwoord, moet meteen een tweede vraag worden beantwoord. Welke overheid kan het best het probleem oplossen? Is dit de gemeente, de provincie, het rijk of de EU? Bij de beantwoording

van deze vraag moet het subsidiariteitsbeginsel leidend zijn. Zaken die decentraal kunnen worden gedaan, behoren niet door een hoger orgaan te worden gedaan. Decentrale besluitvorming kan namelijk leiden tot een toename van de welvaart (Oates 1972). Decentrale besturen zijn vanwege hun kennis van specifieke lokale omstandigheden en voorkeuren het beste in staat een afweging te maken tussen collectieve voorzieningen en het financiële offer dat zij van burgers en bedrijven kunnen vragen. Door decentrale overheden vrij te laten in de hoogte van het voorzieningenniveau, ontstaat in principe een optimale allocatie van middelen (Rob, 2005: 30-31; Wassenaar & Verhagen 2002: 25).

Het subsidiariteitsbeginsel betekent echter nadrukkelijk niet dat al het beleid decentraal gevoerd moet worden. In bepaalde gevallen is het beter om te centraliseren. Dit geldt als er sprake is van onderstaande factoren (CPB 2006: 18; Brinkman e.a. 2005: 8-9):

1. Externe effecten

Als een besluit niet alleen een effect heeft op de overheid die het besluit neemt, maar ook op andere overheden, worden de maatschappelijke en financiële kosten en baten niet integraal tegen elkaar afgewogen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot onderaanbod of overvraag van voorzieningen of tot afwenteling op andere overheden. Verantwoordelijkheden moeten daar worden belegd, waar de baten én de lasten neerslaan.

2. Schaalvoordelen

Beleidsverantwoordelijkheden dienen te worden neergelegd bij de overheidslaag die groot genoeg is om bij de beleidsuitvoering schaalvoordelen te realiseren. Ook moet deze voldoende schaalniveau hebben om vereiste specialismen stabiel te organiseren.

3. Coherentie van beleid

Eenzijds moeten de taken van een bestuurslaag een logische en integrale samenhang hebben. Anderzijds moet de verantwoordelijkheid voor samenhangend beleid (bijvoorbeeld in beleidsketens) idealiter bij één bestuurslaag liggen, om versnippering en afwentelgedrag te voorkomen.

Naast deze drie economische afwegingen, is er nog een vierde factor van belang: de mate van uniformiteit. Dit richt zich op de vraag in hoeverre verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten of provincies kunnen worden geaccepteerd. Dit is duidelijk een politieke afweging.

In zijn algemeenheid geldt dus dat naarmate er meer schaalvoordelen zijn en meer externe effecten van beleid, het meer voor de hand ligt dat taken en verantwoordelijkheden op een centraler niveau worden belegd. Dit geldt bijvoorbeeld bij het ruimtelijk-, milieu- en economisch beleid en voor de nationale economie belangrijke infrastructuur. Het ideale bestuursniveau verschilt daarom per beleidsterrein. Centraliseren hoeft niet direct te betekenen dat een centralere overheid het gehele beleidsterrein overneemt. De centrale overheid kan er ook voor kiezen om via kaderstelling de beleidsvrijheid van decentrale overheden in te perken.

3.3 Verbeter de schaal van bestuur

De optimale schaal voor het openbaar bestuur bestaat niet. De maatschappelijke vraagstukken vragen afhankelijk van aard en inhoud soms een aanpak op verschillende schaalniveaus. Het bestuur moet ook altijd een zekere flexibiliteit behouden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Samenwerking tussen

overheden is daarvoor altijd nodig. Wel is een optimalisering van de schaal van bestuur denkbaar en wenselijk.

Daarbij denkt de werkgroep als eerste aan de schaal van gemeenten. In de afgelopen decennia zijn veel taken gedecentraliseerd. De rol van gemeenten is veel belangrijker geworden. Kleinere gemeenten zijn kwetsbaarder dan grote gemeenten en leunen voor hun uitvoering veelal op samenwerkingsverbanden. De huidige taken vragen als zodanig om schaalvergroting in het gemeentelijk domein. Bovendien bemoeilijkt een te klein schaalniveau een verdere decentralisatie van taken, terwijl die vanuit het oogpunt van subsidiariteit wel wenselijk is. Grotere gemeenten hebben meer mogelijkheden om de kwaliteit van de processen rond besluitvorming en uitvoering vorm te geven en te borgen. Hierdoor kunnen zij hun taken zelfstandig uitvoeren of vanuit hun eigen kracht met andere overheden en maatschappelijke instellingen samenwerken aan het realiseren van maatschappelijke opgaven. Zij zijn beter in staat om het beleid dat zij voeren aan te passen aan veranderende omstandigheden en de wensen van de burgers. Grotere gemeenten hebben meer schaalvoordelen en minder externe effecten. Hierdoor kunnen voor- en nadelen van gemeentelijk beleid beter worden afgewogen, wat de doelmatigheid en kwaliteit van besluitvorming ten goede komt. De werkgroep realiseert zich dat deze beschouwing geen recht doet aan de resultaten die in sommige kleinere gemeenten worden gerealiseerd. Niettemin is de decentralisatieparadox werkelijkheid: om zo veel mogelijk beleid op een laag schaalniveau te kunnen voeren, is een vergroting van die laagste schaal noodzakelijk.

Een overeenkomstige beschouwing kan worden gehouden voor de provincies. De schaal van de vraagstukken vraagt ook nu al om interprovinciale samenwerking. Daarnaast heeft herindeling van gemeenten gevolgen voor de schaal van het middenbestuur. Nu houden de provincies zich te veel bezig met gemeentelijk beleid. Wanneer gemeenten groter worden en met meer taken worden belast, ligt opschaling van provincies ook voor de hand. Dat geldt temeer wanneer de provincies ook meer en scherpere verantwoordelijkheid dragen voor taken die nu op rijksniveau belegd zijn.

3.4 Denk en werk Europees

Het feit dat op veel terreinen Europa het beleid van de lidstaten bepaalt moet sterk verankerd zijn in alle geledingen van de overheid, met name het rijk. Het is van groot belang om te investeren in de kennis van Europees beleid en Europese besluitvorming.

Een steeds belangrijker rol van de rijksoverheid ligt bij de belangenbehartiging van Nederland in de EU. Op Europees niveau vertaalt zich dat in het beïnvloeden van beleid in ontwikkeling en in het goed laten landen van verantwoording. Nationaal komt dit tot uitdrukking in de wijze van beleid maken (EU-conform), maar vooral in beleid uitvoeren en toezicht houden. Het overeenkomstig EU-normen EU-concepten uitvoeren en toezicht houden zal in gewicht toenemen. De conformiteitsverplichting maakt dat Europese concepten en voorschriften dominant zijn; de regels voor staatssteun, betaalorganen en regeldruk zijn daar voorbeelden van.

3.5 Laat financiële verhoudingen passen bij bestuurlijke verhoudingen

De bekostiging van medeoverheden dient aan te sluiten bij de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurslagen. Daarnaast moet de financiële verhouding medeoverheden prikkelen tot een effectieve en doelmatige inzet van publieke middelen. Een juiste vormgeving van de financiële verhouding kan de principes van het georganiseerd vertrouwen en de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel versterken.

Dit betreft ook een adequate toekenning van belastinggebieden aan decentrale overheden, terughoudendheid van de rijksoverheid bij het toekennen van 'gebonden' gelden en een restrictieve invulling van toezicht.

3.6 Bundel de uitvoering

Veel van de uitvoeringsorganisaties in Nederland (diensten, agentschappen, ZBO's op alle bestuursniveaus) functioneren naar behoren. Vermindering van kosten en vergroting van de kwaliteit van de geleverde diensten is echter mogelijk. De laatste tijd zijn stappen gezet op het terrein van meervoudig opdrachtgeverschap, samenwerking en het werken voor meerdere bestuurslagen. Het verder ontkokeren van de uitvoering (niet elke minister zijn eigen uitvoeringsorganisaties) door ontmengen van eigenaarschap en opdrachtgeverschap is belangrijk. Het investeren in goed opdrachtgeverschap is een tweede aspect om tot besparing en kwaliteitsverbetering te komen. Een derde belangrijk aspect is het makkelijker maken om van meerdere bestuurslagen opdrachten aan te nemen.

De beleidsmatige prestaties van uitvoeringsorganisaties moeten centraal staan in de politieke beoordeling. Het politieke debat moet niet gaan over de wijze waarop de bedrijfsvoering is ingericht.

Het behouden en ontwikkelen van competente uitvoeringsorganisaties met groot gevoel voor politieke en maatschappelijke verhoudingen, onder politieke regie, met goed opdrachtgeverschap en met goede verticale en horizontale verantwoording kan besparingen opleveren voor de samenleving.

3.7 Vertrouw degene die erover gaat

Voor een effectief en efficiënt openbaar bestuur moet vertrouwen leidend zijn. Een bestuurder moet er vanuit gaan dat een andere overheidsorganisatie of bestuurder zich aan de regels houdt. Dat betekent niet dat iedereen zich altijd aan alle regels zal houden, maar wel dat de overtreding ervan een uitzondering is.

Vertrouwen dient aan de basis te staan van het toedelen van taken, bevoegdheden en middelen aan een bepaalde overheid. Vertrouwen in de andere bestuurslaag betekent dat taken niet halfslachtig worden toebedeeld, maar volledig en eenduidig, in de overtuiging dat de verantwoordelijke partij op zijn professionaliteit is aan te spreken. De controle op het beleid vindt horizontaal plaats door het democratisch gelegitimeerde orgaan van de eerstverantwoordelijke bestuurslaag. Hierop hoeft geen controle plaats te vinden door een andere bestuurder of bestuurslaag. Zo leidt vertrouwen tot minder transactiekosten, minder bureaucratie en betere prestaties.

Even belangrijk is het dat het beleidsontwerp en de vormgeving van beleid op vertrouwen is gebaseerd. Vorm en inhoud van een beleidsterrein zullen in een situatie van vertrouwen anders zijn dan bij wantrouwen. Regeldichtheid zal verschillen, risicogroepen zullen anders worden gedefinieerd en de verantwoordelijkheidsverdeling zal anders uitvallen. Een veel nadrukkelijker gebruik

van de eigen verklaring van betrokkenen past bij beleidsuitvoering op basis van vertrouwen, met stevige gevolgen en sancties bij misbruik.

Vertrouwen als basis van de interbestuurlijke verhoudingen gaat ook gepaard met het besef dat niet alle risico's zijn te voorkomen. Er is altijd een bepaalde mate van onzekerheid. Het is belangrijk om deze risico's in beeld te brengen en hierop alert te zijn, zodat ingegrepen kan worden als de risico's te grote effecten dreigen te krijgen. Blind vertrouwen is niet goed: het gaat nadrukkelijk om geborgd vertrouwen. Borging en controle zijn niet strijdig met vertrouwen, mits de borging en controle gericht zijn op de essentiële elementen van de relatie die vastgelegd zijn in duidelijke basisafspraken. Bij schending van de afspraken zal het gesprek aangegaan moeten worden alvorens tot maatregelen te komen. De maatregelen moeten als regel steviger zijn dan nu het geval is: geschonden vertrouwen heeft een hoge prijs. Als er sprake is van kwade opzet moeten altijd duidelijke en stevige sancties getroffen worden (Ministerie van Financiën 2008: 27-31).

3.8 Versterk publieke verantwoording

Veel tijd en energie van in het bijzonder uitvoerende organisaties gaat zitten in de zogenaamde verticale verantwoording, de verantwoording naar de eigenaar/opdrachtgever. Maatschappelijke instellingen zijn veel tijd kwijt aan verantwoording over de aanwezigheid van formele structuren of het gebruik van bepaalde kwaliteitsinstrumenten (Van Es e.a. 2008).

Toezicht zou echter eerder moeten gaan over het rendement van de publieke dienstverleners en uitvoeringsorganisaties en de wijze waarop zij belanghebbenden hebben betrokken bij de uitoefening van hun taak. Deze aspecten moeten prevaleren boven de exacte naleving van gedetailleerde normen. Het gaat immers primair om het afleggen van maatschappelijke verantwoording van publieke instelling over hun prestaties en de inzet van collectieve middelen.

Gepaste gebruikmaking van externe vormen van toezicht is daarvoor noodzakelijk. Het begint bij vertrouwen in organisaties die publieke taken uitvoeren. Door zich publiek te verantwoorden moeten zij zelf aantonen dat zij dit vertrouwen waard zijn. Als prestaties onder de maat blijken te zijn of wanneer er fouten worden gemaakt, dan is in eerste instantie de organisatie zelf aan zet. Pas bij een gebrek aan zelfcorrigerend vermogen is eventueel extern toezicht aan de orde.

3.9 Versterk horizontale processen

Het is van groot belang om het innovatieve en zelforganiserende vermogen van de samenleving aan te boren. Het is immers een aanvaard gegeven dat de overheid een flink deel van de vraagstukken in onze samenleving niet, of in ieder geval niet alleen, kan regelen. Beleidsvraagstukken waarbij een groot beroep wordt gedaan op sociale leerprocessen, vragen om gelijkwaardigheid van alle betrokkenen. Het verdient aanbeveling om te investeren in de competenties van bestuurders en ambtenaren om horizontale vraagstukken te herkennen en er mee om te gaan. Dit maakt het mogelijk voor de overheid om partner te zijn in complexe processen, waarin maatschappelijke vraagstukken centraal staan en niet de hiërarchie van instituties.

3.10

Kies voor maatwerk

Bij de toewijzing van taken kan volgens de Gemeentewet onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten. Niet alle voorzieningen of een uniform niveau daarvan zijn overal gewenst of noodzakelijk. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld van elkaar verschillen door geografische omstandigheden, de samenstelling van hun bevolking of groei en krimp. Maatwerk is vaak geboden en de afwegingen daarbij behoren een vast onderdeel te zijn bij de besluitvorming over de toewijzing van taken aan alle gemeenten, groepen gemeenten of met naam genoemde gemeenten. Dit geldt ook voor de bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies waar bijzondere opgaven dat vragen.

4 Perspectieven voor een toekomstbestendig openbaar bestuur

Toepassing van de algemene sturingsprincipes uit het vorige hoofdstuk kunnen bijdragen aan een doelmatig, efficiënt en democratisch gelegitimeerd openbaar bestuur. In hoofdstuk 5 worden de sturingsprincipes doorvertaald naar concrete maatregelen die zonder ingrijpende structuurwijzigingen kunnen worden geïmplementeerd. De werkgroep is er echter van mening dat het functioneren van het openbaar bestuur verder kan worden verbeterd door ook de bestuurlijke structuur te veranderen. Daartoe worden in dit hoofdstuk twee perspectieven voor de organisatie van het openbaar bestuur geschetst.

Bij het denken over de bestuurlijke organisatie is het belangrijk om ook te kijken naar de Europese Unie. De rol van de EU wordt steeds belangrijker. Al geruime tijd kan de EU worden beschouwd als onze vierde bestuurslaag, zeker nu steeds meer wetgeving in Brussel wordt ontwikkeld. Dit vraagt om een herziening van de organisatie van het binnenlands bestuur.

Het onderscheidend element tussen de twee varianten is het bestaan van een middenbestuur. In het politieke debat van de laatste jaren over de inrichting van het openbaar bestuur hebben met name de posities van de provincie en de waterschappen ter discussie gestaan. Daarom worden in variant I de mogelijkheden verkend van het afschaffen van de provincies en de waterschappen, zodat er één vernieuwde decentrale bestuurslaag ontstaat. In variant II blijft de provinciale laag tussen rijk en gemeenten aanwezig, maar worden zowel provincies als gemeenten opgeschaald.

Vooraf vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw is het aantal herindelingen van gemeenten geleidelijk toegenomen. Dit hangt samen met de toename van het aantal bevoegdheden dat wordt overgedragen. De prognose is dat zonder aanpassing van huidig beleid het aantal gemeenten van 430 nu, zal dalen tot 300 in 2025. Deze ontwikkeling lijkt een autonoom karakter te hebben. In dit hoofdstuk wordt gekeken wat er mogelijk is als de keuze wordt gemaakt dit natuurlijk proces te versnellen.

De optimale bestuurlijke schaal bestaat niet, omdat het afhankelijk is van het maatschappelijk vraagstuk dat aan de orde is. Elke schaal van bestuur kent zijn eigen sterktes en zwakten. De werkgroep is er echter van overtuigd dat de geschetste varianten kunnen bijdragen aan vergroting van de slagkracht van het bestuur. Een scherpe toedeling van taken en bevoegdheden, gecombineerd met schaalvergroting, maakt in de verschillende beleids- en uitvoeringsketens een effectievere regie mogelijk. Bovendien wordt de democratische legitimatie van het bestuur versterkt. Gemeenten kunnen zelfstandiger functioneren en meer ruimte krijgen om hun eigen beleid te voeren. De noodzaak voor democratisch diffuse samenwerkingsverbanden neemt af of verdwijnt zelfs. Voor burgers en bedrijven betekent dit dat zij te maken krijgen met een transparantere overheid die effectiever kan inspelen op de wensen en behoeften in de samenleving. Door minder bestuurlijke drukte, kan de externe gerichtheid van het bestuur verder worden vergroot.

Beide varianten zijn bewust in alle scherpheid en eenvoud neergezet. Met de varianten kunnen forse besparingen op de apparaatskosten van het openbaar bestuur worden

gerealiseerd. De keuze voor één van de twee varianten zal evenwel eerder worden ingegeven door inhoudelijke overwegingen dan door zuiver financiële afwegingen. Niettemin wordt in paragraaf 4.5 een inschatting van de mogelijke besparingen gemaakt.

Dat grootschalige veranderingen mogelijk zijn als deze goed voorbereid en onder strakke politieke regie uitgevoerd worden, bewijst het Deens voorbeeld (Van Brunschot & Fraanje 2007; Van Dam 2008). Per 1 januari 2007 zijn daar ingrijpende bestuurlijke hervormingen doorgevoerd, waarbij onder andere de Deense gemeenten in amper vier jaar tijd fors zijn opgeschaald. Kenmerkend voor dit proces is de sterke centrale kaderstelling geweest, waarbinnen initiatieven tot fusie zijn overgelaten aan de gemeenten zelf.

4.1 Variant I: geen middenbestuur, wel grote gemeenten

In deze variant blijft de gemeente over als enige decentrale bestuurslaag. De taken van de provincies en waterschappen worden verdeeld over het rijk en de gemeenten. Het rijk wordt in deze variant het middenbestuur tussen Europa en regiogemeenten. Voor een optimale verdeling van verantwoordelijkheden is een forse schaalvergroting van gemeenten noodzakelijk. De taken van de provincies gaan grotendeels naar de gemeenten. Ook kunnen deze grotere gemeenten een deel van de taken van het rijk op zich nemen. Het rijk stuurt globaal en op hoofdlijnen, met veel beleidsruimte voor gemeenten. In deze variant wordt het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers teruggebracht van ruim 13.000 naar ongeveer 1.650.

4.1.1 Gemeenten

In plaats van de huidige 430 gemeenten, zullen ongeveer 25 tot 30 'regiogemeenten' nodig zijn. Dat betekent een gemiddeld inwonertal van ongeveer 600.000. In dichtbevolkte gebieden, zoals de regio Amsterdam, zal het inwonertal logischerwijs hoger liggen en in dunbevolkte gebieden lager.

Met de schaal van deze regio's wordt aangesloten bij de schaal waarop gemeenten nu al vaak samenwerken. In de afgelopen decennia zijn veel rijkstaken gedecentraliseerd naar gemeenten. Het gaat om taken als de Wwb, de Wmo, delen van het jeugdbeleid, de kinderopvang, het leerlingenvervoer, de volkshuisvesting en de sociale werkvoorziening en het welzijnsbeleid. De variant van de regiogemeente maakt het mogelijk om aan te sluiten bij de schaal waarop gemeenten op het sociale domein nu al vaak samenwerken. In algemene zin blijken deze vaak persoonsgerelateerde taken op het schaalniveau van 30 à 40 intergemeentelijke regio's te worden belegd. Dat geldt ook voor de Wabo en de Veiligheidsregio's die dit schaalniveau benaderen met respectievelijk 30 en 25 regio's.

Tevens is dit het schaalniveau waarop veel maatschappelijke actoren zoals werkgevers, scholen en woningbouwcorporaties zich hebben georganiseerd. Ook woon-, werk- en recreatiepatronen van burgers spelen zich gemiddeld genomen op deze regionale schaal af. Vergroting van de schaal van gemeenten naar dit niveau maakt het daardoor gemakkelijker om op deze beleidsbeleidsterreinen integraal en democratisch gecontroleerd beleid te ontwikkelen.

De regiogemeenten vormen samen een krachtige bestuurslaag die zelfstandig democratisch gelegitimeerde beslissingen kan nemen. Een dergelijke gemeente is herkenbaar voor haar inwoners, omdat deze stevige bevoegdheden heeft, op een hoogwaardig niveau diensten aan burgers aanbiedt en over een passend eigen

belastinggebied beschikt. De herkenbaarheid wordt sterker naarmate de gebiedsindeling van de gemeenten beter aansluit bij regio's waarmee burgers zich van oudsher verbonden voelen, zoals Friesland of Twente. Juist in deze variant vraagt dat nadenken over nieuwe vormen van bestuur binnen de gemeenten (zie paragraaf 4.4).

De bestuurlijke drukte en de diffuse bevoegdheidsverdeling die mede voortkomen uit de lappendeken aan samenwerkingsvormen wordt beperkt. Gemeenten hebben geen samenwerkingsverbanden meer nodig. Bovendien dwingt deze variant als gevolg van het wegvallen van de provinciale bestuurslaag tot een zeer strikte scheiding tussen taken die van nationaal belang zijn en taken die een regionale schaal kennen.

Taken

De gemeente heeft een schaalniveau waarop veel verantwoordelijkheden kunnen worden belegd. Naast alle huidige gemeentelijke taken, kan een deel van de huidige provinciale taken worden geïntegreerd. De gemeente kan verantwoordelijk worden voor de provinciale taken op het gebied van kunst en cultuur, recreatie, jeugdzorg, welzijn en regionale economie. Ook provinciale verantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, milieu, landelijk gebied, water en verkeer en vervoer kunnen worden geïntegreerd in de gemeenten.

Verder kunnen de gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen voor taken die nu nog bij het rijk belegd zijn. Daarbij gaat het voornamelijk om verantwoordelijkheden op het sociale domein, zoals de AWBZ, Wsw en Wajong. Ook kunnen de gemeenten verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de huurtoeslag, het beleid van krachtwijken en uitvoeringstaken van UWV en CWI. Ook op het ruimtelijk gebied, bijvoorbeeld voor wegen die geen deel meer hoeven uit te maken van het landelijk wegensysteem, kan de gemeente verantwoordelijkheid nemen.

Op al deze terreinen kunnen gemeenten op het lokaal-regionale niveau geïntegreerd beleid en uitvoering op elkaar afstemmen. Voor de realisatie van deze fysiek-ruimtelijke taken kunnen gemeenten om efficiencyredenen de samenwerking aangaan. Op het sociaal-maatschappelijke terrein – de meer persoonsgerelateerde onderwerpen – voeren gemeenten binnen de nationale kaders zelf de regie. Taken worden dus overgelaten aan de gemeenten, tenzij er noodzaak is nationale belangen veilig te stellen. De gemeenten dienen vrij te beschikken over de benodigde budgetten en dienen zich voor de besteding daarvan vooral te verantwoorden naar de eigen gemeenteraad. In dit perspectief past een groter eigen belastinggebied bij de gemeenten.

4.1.2 *Provincies*

De provincies houden op te bestaan. In dunbevolkte delen van Nederland, zoals Drenthe en Zeeland, kan de gemeente wel ongeveer de schaal hebben van de huidige provincie.

4.1.3 *Waterschappen*

De waterschappen worden in deze variant opgeheven als functioneel bestuur. De verantwoordelijkheid voor de *waterketen* (riolering en afvalwaterzuivering) wordt aan de gemeenten overgedragen. De organisatie hiervan zou sterk bedrijfsmatig ingericht moeten worden, bijvoorbeeld in de vorm van een overheids-N.V. Op termijn kan aansluiting met drinkwaterbedrijven een goede optie zijn.

Voor het *watersysteem* (veiligheid en regionaal waterbeheer) is het denkbaar dat het rijk, vanwege het regio-overstijgend karakter, de verantwoordelijkheid voor aanleg, beheer en onderhoud van alle primaire waterkeringen (waterveiligheid), overneemt. De resterende taken liggen bij de gemeente.

4.1.4 *Rijk*

Door de grotere schaal van gemeenten kan het rijk meer taken decentraliseren. De rol van het rijk wordt hierdoor kleiner en daardoor ook de omvang van de rijksdienst. Dit kan gevolgen hebben voor de departementale indeling. De Eerste Kamer kan worden gekozen door de raadsleden van de regiogemeenten of door de Tweede Kamer, of de Eerste Kamer kan worden opgeheven.

Conform het advies van de commissie-Oosting (2007) kan het interbestuurlijk toezicht volstaan met het generieke instrumentarium dat voor handen is: de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging (door de Kroon) en de bevoegdheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing.

4.2 **Variante II: grootschalig herindelen, met versterkte focus middenbestuur**

Dit model laat de structuur van Thorbecke in stand. Het kent naast Europa, het rijk als nationale bestuurslaag, de provincie als middenbestuur en de gemeenten als lokale bestuurslaag. Voor een betere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, moeten gemeenten en provincies wel fors opschalen. Voor een versterking van het middenbestuur en een grotere rol voor gemeenten, ziet de werkgroep een eindbeeld van 5 tot 8 provincies en 100 tot 150 gemeenten. Het inwonertal van gemeenten loopt dan uiteen van 40.000 tot 750.000 (het huidige Amsterdam). In deze variant wordt het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers teruggebracht van ruim 13.000 naar ruim 5.000.

4.2.1 *Gemeenten*

Voor een doelmatige en efficiënte uitvoering van gemeentelijke taken is een zekere minimale schaal en een minimum aantal inwoners wenselijk. Door de opschaling van gemeenten in deze variant wordt dit minimum ergens bij 40.000 inwoners gelegd. De meeste gemeenten zullen echter groter zijn. Gemeenten zijn hierdoor beter in staat om taken van het rijk en de provincie – met name op het sociale domein – over te nemen. Een grotere schaal, gecombineerd met een scherpere toedeling van taken en verantwoordelijkheden en een groter belastinggebied, stellen gemeenten beter in staat om de regie te voeren op de terreinen zorg, veiligheid, werk en welzijn. De gemeenten die na herindeling ontstaan, vormen samen een krachtige lokale bestuurslaag, die op het gebied van zorg en welzijn de eerste overheid zal zijn. De taken van de gemeenten bestaan uit de huidige taken aangevuld met delen van de AWBZ, delen van rijkstaken op het sociale domein en de jeugdzorgtaken van de provincie. Het rijk kan erop vertrouwen dat zij dit goed zullen doen, waardoor verantwoording aan het rijk niet meer nodig is.

Doordat gemeenten krachtiger worden, kunnen zij zelfstandiger functioneren. Hoewel intergemeentelijke samenwerking bij deze schaalgrootte onmisbaar blijft, zal de behoefte er aan onmiskenbaar verminderen. Wel kan het met het oog op het een efficiënte uitvoering van taken lonen om samen te werken met andere gemeenten. Het rijk kan voorschrijven dat de regio-indeling voor de uitvoering van taken op elkaar wordt afgestemd, zodat gemeenten op het niveau van 25-30 regio's op persoonsgerelateerde onderwerpen samenwerken.

4.2.2

Provincies

Ondanks de schaalvergroting van gemeenten, blijven er beleidsterreinen die te veel externe effecten hebben om op het gemeentelijk niveau te beleggen. Deze taken liggen vooral op het ruimtelijk-economisch terrein en cultuur. Voor die taken is de provincie de geëigende bestuurslaag. De rol van de provincie op dit gebied moet daarom versterkt worden. De provincie bemoeit zich niet meer met zorg en welzijn. Dat is primair een lokale verantwoordelijkheid. Met het toespitsen van de provinciale rol op het ruimtelijk-economisch domein en cultuur vervalt de betekenis van de open huishouding.

In het rapport van de commissie-Lodders (2008) zijn concrete aanbevelingen gedaan over beleidsterreinen die gedecentraliseerd kunnen worden naar de provincies. Het gaat dan bijvoorbeeld om taken op het gebied van natuur, landschap, verkeer en vervoer en bedrijventerreinen. Een aantal van deze aanbevelingen is overgenomen, het resterende deel moet nog worden doorgevoerd. Op deze terreinen treedt de rijksoverheid in betekenisvolle mate terug.

Provinciale schaalvergroting

De versterkte focus op ruimtelijk-economische taken en cultuur, gecombineerd met vergroting van de bestuurlijke schaal zorgt er voor dat de provincie beter dan nu in staat is om een beslissende en bepalende rol te spelen op het gebied van ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling.

Dit geldt voor alle provincies in het land, maar daarbinnen vraagt de Randstad door zijn eigensoortig karakter een bijzondere benadering. Er zijn twee mogelijkheden om de provincie te positioneren in de Randstad, mede in relatie tot de grootste steden.

De ene mogelijkheid houdt in dat het aantal provincies in de Randstad wordt teruggebracht tot twee. Randstad-Noord kan bestaan uit Noord-Holland (exclusief Groene Hart), Utrecht (exclusief Groene Hart) en Flevoland (westelijk deel). Randstad-Zuid kan bestaan uit Zuid-Holland en het hele Groene Hart inclusief de Groene Hart-delen van Utrecht en Noord-Holland. Deze bestuurlijke schaal sluit het best aan bij de schaal van de - onderling samenhangende én deels eigensoortige - bestuurlijke opgaven in de Randstad en leidt tevens niet tot onevenwichtige interbestuurlijke verhoudingen (Rob 2006). Provinciale herindeling komt de samenwerking in de Randstad ten goede, temeer daar de provincies sterker in de rol van dwingende gebiedsregisseur gebracht worden. Dit houdt ook in dat voor het ruimtelijk-economisch beleid het rijk voor de grote steden niet de eerste gesprekspartner zou moeten zijn.

De andere mogelijkheid voor de Randstad is herindeling tot één provincie, in combinatie met de vorming van twee entiteiten voor de regio Amsterdam-Almere en de regio Rotterdam-Rijnmond, die zowel provinciale als gemeentelijke taken krijgen. Zo ontstaat één grote kustprovincie bestaande uit Noord- en Zuid-Holland en Utrecht waarin zich het gehele Groene hart bevindt. De beide regio's zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor het beleid inzake de ruimtelijke en economische ontwikkelingen in hun gebied.

Tussen provincies in het noorden en oosten van het land zijn er al lichte samenwerkingsvormen. Dit kan worden uitgebouwd tot een provinciale herindeling waarin de drie noordelijke provincies fuseren. Overijssel, Gelderland en het oostelijk

deel van Flevoland kunnen ook samen een provincie vormen. In het zuiden is eveneens provinciale herindeling mogelijk.

4.2.3

Waterschappen

Er zijn in deze variant verschillende mogelijkheden voor het positioneren van de waterschappen. De waterschappen kunnen blijven bestaan als functioneel bestuursorgaan, of hun taken worden verdeeld tussen rijk, provincies en gemeenten. Hieronder worden de opties beschreven, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het watersysteem en afvalwaterketen.

Watersysteem (waterveiligheid en regionaal waterbeheer)

Optie A: behoud de waterschappen als functioneel bestuur

De provincies behouden hun huidige rol ten opzichte van de waterschappen. De waterschappen blijven bestaan als functioneel bestuursorgaan. Om de relatie tussen de algemene democratie en de functionele democratie te accentueren past het overgaan tot indirecte getrapte verkiezingen vanuit gemeente- en/of provinciebestuur.

Optie B: breng de waterschappen als uitvoerende dienst onder verantwoordelijkheid van de provincie

De provincie wordt in deze variant opdrachtgever en eigenaar van de waterschappen op de terreinen waterbeheer en waterveiligheid (keringen). De waterschappen voeren het beleid uit en doen dat op basis van kostenafweging en expertise, met een positie vergelijkbaar met die van een agentschap. De rol van het rijk blijft die van algemene norm- en kadersteller en verantwoordelijke voor de nationale wateren en -keringen. Het regionale beleid wordt gevormd door de provincie. Financiering vindt plaats via heffing of belasting met correctie in provinciefonds. Hierbij kan integratie van de provinciale belasting en de waterschapsheffingen plaatsvinden.

Afvalwaterketen (riolering en afvalwaterzuivering)

In beide opties is het wenselijk om de taken binnen de waterketen te integreren. Daarbij zou de organisatie van de waterketen sterk bedrijfsmatig moeten worden ingericht (zie 4.1.3).

4.2.4

Rijk

De rol van het rijk is in deze variant nagenoeg dezelfde als in variant I. Gezien de aanwezigheid van een middenbestuur is de rol van het rijk op het ruimtelijke domein minder groot dan bij variant I.

4.3

De democratische legitimiteit van grootschalig lokaal bestuur

Vergroting van gemeenten leidt tot een versterking van de lokale democratie. Gemeenten beschikken immers straks over stevige gedecentraliseerde bevoegdheden en een flink eigen belastinggebied. Bovendien valt het grotere schaalniveau straks vaker samen met het regionale niveau waarop maatschappelijke opgaven zich voordoen en waarmee mensen verbonden zijn. Ook zijn grotere gemeenten beter in staat om hun beleid zelfstandig aan te passen aan de voorkeuren van hun burgers.

Het is een misvatting te veronderstellen dat schaalvergroting vanzelfsprekend leidt tot vergroting van de afstand tussen burgers en bestuurders. Natuurlijk heeft schaal betekenis in dat opzicht, maar afstand heeft maar zeer gedeeltelijk betrekking op fysieke aspecten. Aan 'nabijheid' is op tal van manieren vorm en inhoud te geven.

Overwogen kan worden om bij verkiezingen voor de raad de invoering van een districtenstelsel mogelijk te maken indien de gemeente daartoe besluit. Decentralisatie en schaalvergroting moet worden aangegrepen om meer zeggenschap bij burgers te leggen. Dat komt doelmatigheid van de inrichting van voorzieningen en ook de nabijheid van bestuurders ten goede. Systematische aandacht voor burgerbetrokkenheid blijft nodig, maar ook benaderbaarheid, authenticiteit en menselijkheid van de bestuurder.

Voor een deel van het takenpakket van een grote gemeente, kan het beter zijn om dit op een lager schaalniveau te organiseren. Dit vergemakkelijkt de toegang tot gemeentelijke voorzieningen of leidt tot een efficiëntere organisatie. Bij een verdere vergroting van de gemeentelijke schaal is het denkbaar dat op wijk-, dorps- of stadsniveau nieuwe vormen van bestuur worden ontwikkeld, met beperkte bevoegdheden en een beperkt budget. Hier moet wel worden opgelet dat dit niet leidt tot het feitelijk inrichten van nieuwe bestuurslagen. Gemeenten kunnen vrijgelaten worden in de manier waarop zij dit organiseren, aangezien zowel de kosten en de baten volledig bij hun eigen burgers neerslaan. Zij zijn daardoor zelf in staat een optimale afweging te maken.

4.4 Besparingen

Beide perspectieven schetsen een openbaar bestuur met een scherpere toedeling van taken en verantwoordelijkheden, met een aanzienlijke terugdringing van halfslachtige decentralisatie, met minder onderlinge verantwoording en bemoeienis. Minder bestuurlijke partners betekent ook minder kosten van coördinatie. In zijn algemeenheid: meer eenvoud en meer focus. Daarnaast ontstaat een optimale schaal om de burger kwalitatief goed en tegen redelijke kosten van dienst te zijn. Dit helpt te komen tot een slagvaardiger openbaar bestuur. Beter toegerust op wat de 21ste eeuw vraagt.

Niet alleen deze bredere baten maar ook de directe financiële kostenvoordelen laten zich moeilijk becijferen. De kostenvoordelen op langere termijn zullen bij consequente doorvoering van de geschetste perspectieven echter substantieel zijn.

Besparing variant I: geen middenbestuur, wel grote gemeenten

Het lijkt de werkgroep een redelijke veronderstelling om op langere termijn – een periode van ongeveer 10 jaar - in variant I van een vermindering van de beleids- en toezichtcapaciteit van ca. 20% uit te gaan, zowel bij rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. De gedachte daarbij is dat meer eenvoud en meer focus vooral leidt tot scherpere afbakening van taken en verantwoordelijkheden, minder beleidsoverlap en minder interbestuurlijke verantwoording en toezicht. Bij de uitvoering door decentrale overheden, waar ook nu vaak al allerlei samenwerkingsverbanden bestaan, zou een additionele besparing op lange termijn van 10% van de apparaatskosten tot de mogelijkheden moeten behoren. Het effect op de uitvoering bij het rijk is in de beide perspectieven als beperkt verondersteld. Bij het rijk zou op basis van deze veronderstellingen op termijn een besparing van € 350 mln. optreden, bij de decentrale overheden € 1,2 mld. Het fundamentele karakter van variant I maakt - bij volledige implementatie - een forse besparing op bestuurskosten mogelijk: circa € 250 mln.

Besparing variant II: grootschalig herindelen, met versterkte focus middenbestuur

In Variant II is het aannemelijk om de besparing op de beleids- en toezichtcapaciteit lager in te schatten dan in variant I. Stel - ter bepaling van de gedachten – op 15% voor decentrale overheden en 20% voor het rijk. Tezamen met 10% besparing op

kosten van uitvoering bij decentrale overheden leidt dit op lange termijn tot een besparing van € 250 mln. bij het rijk en € 1 mld. bij de decentrale overheden. In beide varianten kan een forse decentralisatie plaatsvinden. In de variant met versterkt middenbestuur kan dit vooral op het beleidsterrein van de fysieke leefomgeving stevig zijn.

Variante II is minder vergaand, maar kan toch op termijn tot een besparing van € 100 mln. aan bestuurskosten kunnen leiden.

Beide varianten gaan uit van de huidige taakverdeling tussen de bestuurslagen. De herinrichting van het openbaar bestuur zal leiden tot een herschikking van taken die ook verschuivingen tussen de apparaten van bestuurslagen tot gevolg zal hebben.

Besparingen op korte termijn

Bestuurlijke herindeling kost veel tijd. De realisatie van de beschreven perspectieven vraagt een lange adem. Indien aan het begin van de komende kabinetsperiode echter richtinggevende keuzes worden gemaakt, moet het mogelijk zijn gedurende die kabinetsperiode al eerste besparingen te genereren. Zowel bij het rijk in de departementale organisatie, als bij decentrale overheden door een versnelling van herindelingen en shared servicevorming. Indien aan het begin van de kabinetsperiode noodzakelijke keuzes worden gemaakt, lijkt het de werkgroep verantwoord om voor het jaar 2015 een eerste deel van de lange termijn besparingen in te boeken: circa € 450 mln. in Variante I en ruim € 350 mln. in Variante II.

Transitiekosten

Er moet worden gerekend dat de invoering van dit type veranderingen transitiekosten met zich mee brengt. Belangrijk is dat de verschillende overheden vrijheid krijgen om op eigen wijze in eigen tempo stappen te zetten die in het gekozen perspectief passen. Daarom is het logisch dat de diverse overheden gedurende de eerste drie jaren van de komende periode alle opbrengsten zelf mogen houden om te besteden (al dan niet aan reorganisatie/investeringskosten). Alleen voor het laatste jaar van de kabinetsperiode (2015) wordt de opbrengst ten gunste van het algemene begrotingsbeeld gebracht. Dit geeft ook een positieve prikkel tot snellere implementatie.

Tabel 4.1 Besparingen variant I en II (x € mln.)

	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variante I	-	-	-	455	1.800
<i>Waarvan bestuurskosten</i>				65	250
<i>Waarvan rijk</i>				90	350
<i>Waarvan decentrale overheden</i>				300	1.200
Variante II	-	-	-	365	1.450
<i>Waarvan bestuurskosten</i>				25	100
<i>Waarvan rijk</i>				90	350
<i>Waarvan decentrale overheden</i>				250	1.000

Samenloop met andere besparingsvoorstellen

De werkgroep realiseert zich dat deze besparingen deels samenlopen met de besparingsvoorstellen uit hoofdstuk 6. Bij de nadere uitwerking van deze perspectieven zal deze samenloop nader moeten worden bezien.

5 Maatregelen periode t/m 2015

In het voorgaande hoofdstuk zijn twee varianten gepresenteerd waarmee de bestuurlijke organisatie van Nederland verbeterd kan worden. Met deze varianten is een perspectief geschetst voor een efficiëntere bestuurlijke organisatie, waarin de bestuurlijke drukte en transactiekosten zullen verminderen. Beide varianten vergen echter de nodige tijd om te realiseren. In dit hoofdstuk wordt een aantal maatregelen beschreven met betrekking tot de komende jaren, zonder grootschalige veranderingen in de structuur. Veel maatregelen vormen als het ware de transitie die het perspectief uit het vorige hoofdstuk dichterbij brengt. Voor een deel dragen zij ook eigenstandig bij aan een verbetering van de huidige bestuurlijke structuur.

5.1 Eenduidige herverdeling van taken

De werkgroep stelt voor door ketenoptimalisatie de verdeling van bevoegdheden binnen beleidsketens eenduidiger te maken. Voor een taak is voortaan maar één bestuursorgaan verantwoordelijk, dan wel is helder wie de dominante actor is. Op diverse beleidsterreinen kan een grondige sanering plaatsvinden van dubbele bevoegdheden en versnipperde verantwoordelijkheidsverdeling.

In de loop van de jaren is er door de rijksoverheid op meerdere beleidsterreinen invulling gegeven aan decentralisatie van taken naar andere overheidsorganen. Begrijpelijkerwijs zijn daarbij uiteenlopende definities en sturingsarrangementen gebruikt. Het verdient aanbeveling om alle beleidsvelden met decentralisatie-aspecten consequent tegen het licht te houden van de huidige opvattingen. Dat kan gebeuren door een daartoe ingestelde tijdelijke commissie, die in korte tijd de analyse doet en eventueel voorstellen voor aanpassingen doet.

5.2 Decentralisatie en herindeling

De werkgroep concludeert dat een aantal verantwoordelijkheden momenteel niet op het juiste niveau is belegd. Er liggen momenteel meer verantwoordelijkheden bij het rijk dan op grond van externe effecten en schaalvoordelen gerechtvaardigd is. Het rijk kan zich beperken tot het stellen van kaders om afwenteling, *free-ridergedrag* en grote schaalnadelen te voorkomen. Inspanningen om het beleid van decentrale overheden buiten de rijkskaders te sturen kunnen worden beëindigd. Decentrale overheden zijn zelf verantwoordelijk voor het goed vervullen van hun taken. Een versnelde herindeling in delen van Nederland is dan wel zeer wenselijk.

5.2.1 *Provincies*

De provincies kunnen zich de komende jaren ontwikkelen tot de primair verantwoordelijke bestuurslaag op het ruimtelijk-economisch domein. Een aantal verantwoordelijkheden van het rijk moet daarvoor, conform de voorstellen van de commissie-Lodders, worden gedecentraliseerd naar de provincies.

Met het toespitsen van de provinciale rol op het ruimtelijk-economisch domein en cultuur vervalt de betekenis van de open huishouding. Met behulp van een bestuursakkoord en het inperken van de financiële mogelijkheden kan de provinciale huishouding materieel worden gesloten, waardoor een grondwetswijziging niet nodig is.

De knelpunten in de Randstad zijn dusdanig urgent dat een oplossing hiervoor op korte termijn wenselijk is. De werkgroep acht provinciale herindeling in dit gedeelte van Nederland, zoals beschreven in Variant II, wenselijk.

5.2.2

Gemeenten

Voor gemeenten kan allereerst gekeken worden naar decentralisaties die niet volledig zijn doorgevoerd en naar versnipperd beleid. In het sociale domein zijn bijvoorbeeld veel regelingen gericht op het helpen van mensen om deel te nemen aan de samenleving: het participatiebudget, de Wsw, de Wajong, de Wmo, nazorg aan ex-gedetineerden, maar ook beleid rond voortijdig schoolverlaten en onderwijsachterstanden. Een deel van deze regelingen wordt nu al door gemeenten uitgevoerd, maar ze kennen wel allemaal een eigen regime. Het integreren van regelgeving en geldstromen en het eenduidiger verdelen van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten levert winst op. Dit sluit aan bij de heroverweging Afstand tot de Arbeidsmarkt, waarin de variant is opgenomen om de WWB, Wsw en Wajong te integreren.

Verder zijn in de heroverwegingswerkgroep Langdurige Zorg varianten ontwikkeld die de verantwoordelijkheden van gemeenten op dat gebied verzwaren. De meest verstrekkende variant is een decentralisatie van alle extramurale zorg en intramurale zorg en verpleging. Andere varianten zijn het versoberen van rijksbeleid, zoals het afschaffen van de functiebegeleiding en het beperken van de toegang tot intramurale geestelijke gezondheidszorg. Dit leidt tot een grotere rol voor gemeenten, bijvoorbeeld op het terrein van de Wmo.

Ook op het gebied van de zorg voor jeugd kunnen verantwoordelijkheden beter aan gemeenten toebedeeld worden. De provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering kan van de provincies naar de gemeenten. Ditzelfde geldt voor de zorg/begeleiding aan jeugdigen met een licht verstandelijke handicap en de zorg aan jeugdigen met psychische problemen. Hierdoor hebben gemeenten meer prikkels om het preventieve veld op te pakken, ligt de coördinatie in één hand, worden afwentelingsproblemen voorkomen en kan er een meer samenhangend aanbod voor de zorg voor jeugd ontstaan.

De decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten vraagt om een gemeentelijke organisatie met voldoende stabiliteit, capaciteit en kwaliteit. Het schaalniveau van de kleinste gemeenten is hiervoor niet toereikend. De verwachting is dat het aantal gemeenten volgens een autonoom proces terug loopt naar ongeveer 300 gemeenten in 2025. Dit proces moet worden versneld door herindeling actief te stimuleren of op te leggen. Dit kan bijvoorbeeld door in de verdeling van het gemeentefonds financiële prikkels in te bouwen of via een aanpak als gevolgd in Denemarken.

Bij de huidige schaal van gemeenten is het niet voor elk beleidsterrein mogelijk om dit te decentraliseren naar zelfstandige gemeenten. In de transitiefase naar grotere gemeenten kan op deze beleidsterreinen differentiatie, waarbij bevoegdheden en middelen selectief worden toegedeeld aan provincies en gemeenten, tijdelijk een oplossing vormen. Dat betekent voor gemeenten dan een keuze voor opschalen, verplicht samenwerken of geen taakoverdracht.

5.3

Schaalvoordelen samenwerken en bundeling overheidsdiensten

Wanneer overheden willen besparen op personeelskosten, is het vooral kansrijk om te kijken naar de uitvoering en ondersteuning. In die onderdelen van de overheidsorganisatie is namelijk meer dan 80% van de gemeentelijke ambtenaren

werkzaam (zie bijlage 4). Door samenwerking en bundeling zijn hier schaalvoordelen te behalen.

5.3.1

Doelmatig waterbeheer

Eind 2009 heeft het kabinet haar voornemens gepresenteerd om te komen tot grotere doelmatigheid in het waterbeheer. Dit mede als reactie op voorstellen van de (Unie van) Waterschappen om vanaf 2011 voor € 100 mln. aan taken te financieren die thans via de rijksbegroting lopen. Door doelmatigheidswinst kunnen deze middelen opgebracht worden zonder tot lastenstijging te leiden. De voorstellen zijn onder andere gericht op vermindering van de bestuurlijke drukte (minder beleidsplannen), schaalvergroting bij de (thans 25) waterschappen, functionele samenwerking tussen de diverse waterbeheerders, het onder één beheer brengen van taken (bijvoorbeeld de primaire waterkeringen) en integratie van het rioolbeheer en de afvalwaterzuivering.

Sindsdien is er een dynamiek in de watersector ontstaan waarbij betrokken partners een weg hebben ingeslagen naar verandering. Zo willen gemeenten en waterschappen gezamenlijk verantwoordelijkheid gaan dragen voor de aansturing van de afvalwaterketen. De waterschappen willen zich ontwikkelen tot een op uitvoering gerichte organisatie die zowel beleid van rijk, provincies als gemeenten realiseert. Ook willen zij efficiency bereiken door richting 2020 verder op te schalen. Voorst zijn initiatieven genomen tot samenwerking tussen RWS en waterschappen en tot het verminderen van de hoeveelheid beleids- en beheersplannen. Met dit alles is op termijn een veelvoud mogelijk van de besparing van € 100 mln. voor 2011.

Deze initiatieven moeten met kracht worden doorgezet. Bij de verdere uitwerking kan rekening worden gehouden met de opties zoals beschreven in hoofdstuk 4. Vanuit het rijk kan druk gezet worden op de vorming van een bedrijfsmatige aanpak in de waterketen. In alle toekomstopties is deze ontwikkeling namelijk nodig. Het rapport van de Commissie Doelmatig Waterbeheer (commissie-Kuijken), dat als bijlage bij het kabinetsvoornemen Doelmatig Waterbeheer aan de Tweede Kamer is gestuurd geeft aan dat in de waterketen maatschappelijke besparingen tot € 600 mln. per jaar mogelijk lijken.

In de uitwerking is het een optie dat gemeenten en waterschappen binnen één jaar duidelijk maken welke concrete voorstellen zij hebben voor de vorming van ketenorganisaties. Het rijk kan inmiddels starten met de voorbereiding van wetgeving om de benodigde ontwikkeling te verankeren. Het rijk kan ook de benodigde aanpassingen van wet- en regelgeving realiseren om te komen tot minder planvorming, een rationelere afstemming tussen beleid en uitvoering en het versterken van de functionele samenwerking.

Besparingen in de uitvoeringstaken van de waterschappen en het gemeentelijk rioolbeheer zullen niet zichtbaar worden op de rijksbegroting, want die vertalen zich in lagere lokale heffingen. De invulling van de daarmee ontstane ruimte zou aanleiding kunnen zijn tot het verder decentraliseren van taken die nu door het rijk worden gefinancierd. Het verminderen van de beleidsdrukke tussen rijk, provincie en gemeenten in het waterbeheer maakt wel onderdeel uit van efficiencybesparingen op de rijksbegroting. Uitwerking van de opties uit hoofdstuk 4 kan aanleiding zijn om tot veranderingen in de wijze van financiering te komen, bijvoorbeeld financiering uit algemene middelen en allocatie via een waterschapsfonds.

- 5.3.2 *Regionalisering belastinginning*
 Gemeenten en waterschappen innen hun belasting afzonderlijk. Met name de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties hebben hiervoor een weinig efficiënt schaalniveau. Bundeling van de inning van gemeenten en waterschappen in een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie levert veel schaalvoordelen op. Door belastingsamenwerking tussen gemeenten en waterschappen is naar verwachting een besparing te realiseren van € 50 mln. tot € 100 mln. Dit blijkt uit een extrapolatie van een aantal business cases door Berenschot (2010). Als belangrijkste randvoorwaarde geldt congruentie van het werkgebied van het waterschap en de inliggende gemeenten.
- 5.3.3 *Shared Services bedrijfsvoering gemeenten*
 Er is de afgelopen jaren bij gemeenten een veelheid ontstaan aan samenwerkingsverbanden op afzonderlijke gebieden van de bedrijfsvoering, zoals HRM of ICT. Er zijn ook gemeenten waar de hele bedrijfsvoering is ondergebracht in een shared service center. Wanneer alle gemeenten van Nederland op het terrein van de bedrijfsvoering hun krachten bundelen in regionaal verband, is een besparing van € 200 mln. op de ondersteuning reëel.
- 5.3.4 *Verplicht schatkistbankieren met leenfaciliteit voor decentrale overheden*
 Bij verplicht schatkistbankieren met leenfaciliteit moeten decentrale overheden al hun middelen aanhouden in de schatkist. Ze kunnen lenen bij de schatkist, maar blijven vrij om te lenen bij derden. Op deze manier worden er minder financiële risico's gelopen met publieke middelen. Door gedeeltelijke bundeling van debet- en creditgelden neemt binnen de collectieve sector de doelmatigheid van financiering toe. Verder is er een vereenvoudiging van de treasuryfunctie van decentrale overheden. Verplicht schatkistbankieren met leenfaciliteit heeft ook voordelen die lastig in geld zijn uit te drukken, zoals risicoreductie. De invoering van verplicht schatkistbankieren met leenfaciliteit voor decentrale overheden heeft mogelijk negatieve gevolgen voor de sectorbanken BNG en NWB en de bij de sectorbanken achterblijvende klanten, waaronder woningcorporaties en zorginstellingen. In de afweging over de invoering van verplicht schatkistbankieren met leenfaciliteit moeten alle consequenties in de afweging worden betrokken. Orde van grootte van de besparing is - op termijn - € 75 tot 100 mln. structureel.
- 5.3.5 *ICT: centrale standaarden voor infrastructuur*
 De noodzakelijke infrastructuur voor een moderne, digitale overheidsdienstverlening kan centraal worden bepaald. Hierbij gaat het om het dwingend opleggen bij alle overheden van het gebruik van standaarden, gemeenschappelijke voorzieningen en de basisregistraties, om zo te komen tot een standaard "digitaal wegeverkeersreglement". Voor alle overheden en uitvoeringsorganisaties worden dezelfde standaarden en randvoorwaarden voor het gebruik van digitale voorzieningen vastgelegd. Door de informatie op gestandaardiseerde wijze te ordenen in één generieke infrastructuur zijn hergebruik, automatische toepassingen en kwaliteitsverbetering binnen de publieke sector mogelijk. Hiermee kunnen zeer grote besparingen worden gerealiseerd, vooral ook wanneer niet alleen technische standaardisatie, maar ook organisatorische standaardisatie plaatsvindt. Voor het berekenen van de besparingen wordt door BZK een 'baten-onderzoek E-overheid' uitgevoerd waarbij onder andere de financiële als de maatschappelijke baten van een verdere ontwikkeling van standaardisaties in kaart worden gebracht. De resultaten worden rond de zomer van 2010 verwacht.

5.3.6 *Kansrijke perspectieven voor verbeterde uitvoering*

Verder ziet de werkgroep nog een aantal kansrijke perspectieven voor samenwerking of bundeling van uitvoerende diensten tussen de bestuurslagen. Hierbij kan gedacht worden aan de samenwerking of samenvoeging van de uitvoeringsorganisaties van rijk, provincie, waterschap en gemeente. Ook ziet de werkgroep mogelijkheden om rijksuitvoeringsorganisaties diensten te laten ontwikkelen voor de decentrale overheden. Voorbeelden zijn de Dienst Domeinen, of de Dienst Landelijk Gebied die uitvoerende taken van het gemeentelijke grondbedrijf op zich kunnen nemen. Of de Rijksgebouwendienst die optreedt als beheerder van gemeentelijke panden. Verder kan Rijkswaterstaat aan decentrale overheden kennis en expertise ter beschikking stellen. Ook kan het CJIB meer dan nu het geval is incassodiensten aan medeoverheden leveren of kan de Belastingdienst gemeentelijke of regionale belastingkantoren ondersteunen. Op termijn kan er aan gedacht worden om de Belastingdienst belastingen van decentrale overheden te laten innen.

5.4 **Departementale herindeling**

Zoals eerder gesteld kunnen rijkstaken overgeheveld worden naar provincies of gemeenten. Hierbij hoort ook het bezien van de gevolgen voor de ordening van taken tussen departementen. In bijlage 6 is een gedeelde notitie van de werkgroep Openbaar bestuur en de werkgroep Bedrijfsvoering opgenomen over dit onderwerp.

5.5 **Verminderen aantal politieke ambtsdragers**

Een logisch uitvloeisel van de perspectieven die in hoofdstuk 4 zijn geschetst, is een afname van het aantal bestuurders. Wanneer er minder gemeenten, provincies en waterschappen zijn, neemt het aantal bestuurders automatisch af. Ook zonder grootscheepse stelselherziening van het openbaar bestuur kan het aantal gezagsdragers worden verminderd. Vermindering van het aantal wethouders en gedeputeerden, maar ook het verkleinen van de Staten-Generaal, provinciale staten, gemeenteraden, waterschapsbesturen en deelraden leidt tot een besparing.

5.6 **Minder toezicht en informatiebehoefte**

5.6.1 *Minder toezicht*

Globale kaderstelling van het rijk leidt tot globale regelgeving, die weer leidt tot minder toezicht en een minder gedetailleerde informatiebehoefte. Het rijk vertrouwt op de decentrale democratie als correctiemechanisme en heeft generiek toezichtinstrumentarium voor noodgevallen achter de hand.

Gedetailleerd en soms dubbel toezicht zijn bijvoorbeeld te vinden in het fysieke beleidsdomein. Diverse rijksinspecties houden toezicht op provincies, waterschappen en gemeenten. Dit toezicht is vaak nodeloos complex, omdat de regelgeving complex is of de regelgeving te gedetailleerd is. Zo kent de Wabo bijvoorbeeld een AMvB met zeer ver uitgewerkte kwaliteitseisen, waaraan gemeenten moeten voldoen. Daarnaast worden inspecties nu dubbel uitgevoerd op bedrijven, waar gemeenten en provincies het bevoegd gezag zijn.

5.6.2 *Minder informatiebehoefte*

Het rijk hoeft geen vinger aan de pols te houden via intensieve monitors, voortgangsrapportages en frequente overleggen. Het rijk beperkt zich tot het noodzakelijke, passend bij de globale kaderstelling, en zal zich niet meer moeten bemoeien met de verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies. Houd de financiële, verantwoording- en controlevoorschriften simpel en effectief. Binnen de rijksdienst kan het financiële en informatieverkeer met decentrale overheden op één

plek worden gebundeld, zodat éénmalige gegevensverstrekking door decentrale overheden wordt gerealiseerd

5.7 Vermindering en vereenvoudiging van regelgeving

Uitvoeringstoets op bureaucratische lasten

Bij wet kan worden voorzien in een externe toets op bureaucratische lasten voor decentrale overheden, burgers en bedrijven. Hieraan wordt alle regelgeving op niveau van de centrale overheid onderworpen. Daartoe wordt een uniform toetsingskader ontwikkeld dat door alle betrokkenen wordt gebruikt. In de Grondwet wordt een decentralisatiebeginsel opgenomen.

Impact assessments

Impact assessments worden voor alle wetgeving toegepast volgens een gestandaardiseerd model dat in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt opgenomen. De ervaring die wordt opgedaan met het IAK (Integraal Afwegingskader) kan hiervoor als basis dienen. Na verkiezingen voor de Tweede Kamer worden de bij de Kamers aanhangige wetsvoorstellen ingetrokken (WODC 1996).

Geen "nationale kop" op EU-regelgeving

Bij implementatie van EU-regelgeving wordt niet gelijktijdig een nationale beleidskop toegevoegd. De Raad van State adviseert over ontwerp-EU-regelgeving zodra het voorstel daartoe door de Europese Commissie is vastgesteld en ziet af van advisering over implementatieregelgeving indien deze overeenkomt met de ontwerp-EU-regelgeving waarover hij eerder adviseerde en geen nationale kop bevat. Hiertoe wordt de Wet op de Raad van State aangepast.

Grondwetsherzieningprocedure

De Grondwet kan worden gekenschetst als een "rigid constitution" omdat de wijzigingsprocedure met zware waarborgen is omgeven. Deze waarborgen dienen ter bescherming van fundamentele waarden als de grondrechten en de parlementaire democratie. De werkgroep is van mening dat de grondwetsherzieningprocedure, met inachtneming en behoud van de vereiste waarborgen, kan worden vereenvoudigd door de tweede lezing te laten plaatsvinden door de verenigde vergadering die hierover besluit bij een meerderheid van twee derden.

Uniformering in algemene wetten

Bestaande wetgeving wordt clustergewijs gecodificeerd om voor samenhangende beleidsterreinen, ook over departementale grenzen heen, samenhangende, algemene wetgeving vast te stellen, waarin de belangenafweging op meer integrale wijze gestalte kan krijgen. Hierbij kunnen de organisatie van uitvoering en toezicht, beleidsdoelen, toetsingscriteria en te volgen procedures worden geharmoniseerd. Het kan gaan om een Onderwijswet, Gezondheidswet, Omgevingswet¹ en Utiliteitswet.

Projecten

In meer gevallen kan gebruik gemaakt worden van de Rijksprojectenprocedure waar het gaat om de voorbereiding en realisatie van projecten van nationaal belang. Ook de mogelijkheden van specifieke projectwetgeving, waarin de voorbereiding en uitvoering van projecten, met inbegrip van vergunningverlening, rechtsbescherming

¹ Zie ook heroverweging 3. Mobiliteit en water.

etc. worden vaker toegepast. Verder wordt in de wetgeving ten behoeve van de vergunningaanvrager meer ruimte gemaakt voor een gebundelde behandeling van vergunningaanvragen en een gebundelde verlening van vergunningen door een bestuursorgaan dat niet alleen belast wordt met de coördinatie maar ook met de besluitvorming op de aanvraag in een verzamelbesluit.

Vereenvoudiging bestuursprocesrecht

In de Algemene wet bestuursrecht wordt een voorziening getroffen die het eenvoudiger maakt om in geval van misbruik van procedures (bijvoorbeeld WOB-procedures met geen ander doel dan het incasseren van dwangsommen), verzoeken buiten behandeling te laten. Het relativiteitsvereiste wordt opgenomen in de Awb. De bijlage bij de Awb wordt uitgebreid. Daarnaast wordt voor geschillen tussen bestuursorganen toegang tot de bestuursrechter uitgesloten. Voor dergelijke geschillen dient een meer bestuurlijke vorm van rechtsbescherming, zoals het Kroonberoep te worden ingevoerd.

Mediationvaardigheden

De toepassing van mediationvaardigheden kan leiden tot een toename van de klanttevredenheid en arbeidstevredenheid van 20%, tot ruim 60% intrekkingen van het bezwaar en een verbetering van de doorlooptijd van ruim 50% (Sira 2010). Bovendien is tenminste 20% van de uitvoeringskosten van bezwaarprocedures te besparen door een toename van efficiency en effectiviteit. Dit komt naar schatting neer op een structurele jaarlijkse kostenvermindering van ca. 55 mln. in de uitvoering, waarvan een kwart bij de gemeenten en driekwart bij de uitvoeringsorganisaties van het rijk.

5.8 Aanpassen financiële verhouding

5.8.1 Verschuiving van belastingcapaciteit van rijk naar gemeenten

Op dit moment is het grootste deel van de middelen van gemeenten afkomstig van het rijk. Burgers en bedrijven hebben wel de baten van gemeentelijk beleid, maar voelen onvoldoende de directe lasten van gemeentelijke belastingheffing. Onder deze omstandigheden is geen sprake van een gezonde democratische afweging tussen kosten en baten op lokaal niveau. Dit probleem kan worden verkleind door het belastinggebied van gemeenten te vergroten (vgl. Boorsma e.a. 2004). De democratische afweging op lokaal niveau wordt versterkt als de geheven belasting herkenbaar en voelbaar is en door iedere burger en bedrijf moet worden opgebracht. Op dit moment wordt bijvoorbeeld geen gemeentelijke belasting betaald door burgers zonder koopwoning en geen provinciale belasting door burgers zonder auto.

Om dit niet tot lastenverzwaring te laten leiden, moeten tegelijkertijd de rijksuitgaven aan gemeenten en de rijksbelastingen of de provinciale belastingen worden verlaagd. Om te voorkomen dat bezuinigingen op het gemeente- en provinciefonds worden afgewenteld op de burger via een lastenverhoging, kan worden overwogen om het decentraal belastinggebied al dan niet tijdelijk te maximeren.

De werkgroep is van oordeel dat het belastinggebied van gemeenten moet worden vergroot. Zeker in geval van decentralisatie moet het gemeentelijk belastinggebied een stevige bufferfunctie kunnen vervullen. Dat geldt ook voor het belastinggebied van provincies. Naar het oordeel van de werkgroep is het belastinggebied van de provincies voor het vervullen van een bufferfunctie momenteel te omvangrijk.

5.8.2 Verminderen specifieke uitkeringen en beter toepassen decentralisatie-uitkering
Globale kaderstelling door het rijk betekent ook minder sturing via de financiële verhouding. Dit leidt tot het afschaffen van specifieke uitkeringen als stimulerings- en innovatieregelingen voor decentrale overheden. Wanneer het rijk extra resultaten verwacht van decentrale overheden, worden deze globaal voorgeschreven en wordt het geld in beginsel in het algemene fonds gestort. De toezicht en controle van het rijk via de specifieke uitkeringen wordt hierdoor verminderd. Zolang er geen duidelijke regeling of voorziening is die specifieke uitkeringen schrappt of onmogelijk maakt, is het van belang in de overgangsfase de resterende specifieke uitkeringen aan strikte voorwaarden te binden. Alle specifieke uitkeringen, met inbegrip van de eenmalige uitkeringen, worden bij AMvB vastgesteld, hebben een gemaximeerde looptijd van drie jaar of minder en bevatten niet meer eisen aan decentrale overheden dan zijn opgenomen in de wet. Een ondergrens aan specifieke uitkeringen van vijf euro per inwoner en minimaal vijf miljoen euro per gemeente of provincie draagt bij aan het terugbrengen van het aantal specifieke uitkeringen. Onder dit bedrag kan nauwelijks van nationaal belang worden gesproken.

Het vorige kabinet heeft getracht het aantal specifieke uitkeringen terug te dringen door het invoeren van de decentralisatie-uitkering. Vaak worden decentralisatie-uitkeringen nu omhangen met aanvraagprocedures, convenanten en verplichte cofinanciering. Dit beperkt de bestedingsvrijheid van de decentralisatie-uitkering en zorgt voor een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Soms neemt het rijk zelfs verantwoordelijkheden over van gemeenten. Bij globale rijkssturing kan deze detailsturing vervallen. De decentralisatie-uitkeringen moeten daarvoor ontdaan worden van convenanten en uitgebreide aanvraagprocedures. Dit maakt een betere afweging op lokaal niveau mogelijk en dringt de verantwoordingslasten terug. Ook kan worden overwogen de decentralisatie-uitkering af te schaffen. Daardoor wordt het rijk gedwongen om verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen.

5.8.3 Vereven overige eigen middelen
In de financiële verhouding wordt een situatie nagestreefd waarin iedere gemeente of provincie een gelijkwaardig voorzieningenniveau kan realiseren bij een gelijke lastendruk. Dit streven wordt onder meer belemmerd door onderlinge verschillen in de omvang en de groei van de overige eigen middelen (rente, dividend, grondbedrijf e.d.). Het is van belang dat deze opbrengsten worden verevend, omdat dit de nagestreefde situatie verder binnen bereik brengt.

5.8.4 Afschaffen getrappt financieel toezicht
Het rijk houdt toezicht op de financiële huishouding van provincies, die op hun beurt weer toezichthouder zijn voor gemeenten. Aangezien gemeenten onderling via artikel 12 Fvw garant staan voor elkaars financiële huishouding kan het toezicht ook onderling worden geregeld. Primair vindt toezicht echter plaats door Raden en Staten. Het getrappt financieel toezicht kan worden afgeschaft. De eerste stap kan het overbrengen van de huidige rijksrol naar de provincies zijn, inclusief de uitvoering van artikel 12 Fvw.

6 Besparingen tot en met 2015

De maatregelen uit hoofdstuk 5 leiden tot besparingen. De omvang van deze besparingen worden in dit hoofdstuk inzichtelijk gemaakt. De werkgroep beschikt niet over voldoende empirische informatie om de te verwachten besparingen uit alle afzonderlijke maatregelen precies te berekenen en vast te stellen waar deze precies neerslaan. De werkgroep sluit bij de financiële uitwerking van de maatregelen daarom zoveel mogelijk aan bij de bestaande financiële arrangementen, zoals de systematiek van de rijksbegroting en het gemeente- en provinciefonds. Dit heeft geleid tot een aantal besparingsvoorstellen met een generiek karakter. Die worden in dit hoofdstuk beschreven. Hierbij moet goed worden opgelet dat sommige maatregelen en besparingsmogelijkheden (deels) overlappen, waardoor gewaakt moet worden voor dubbeltellingen. Ook kunnen de besparingen die hieronder genoemd worden overlappen met de besparingen in paragraaf 4.5.

6.1 Bijstelling provinciefonds

Uit opeenvolgende Interprovinciale Vergelijkingen blijkt dat de financiële positie van provincies als ruim kan worden bestempeld. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv 2009) constateerde dat provincies in staat blijken om van hun takenpakket uit eigen middelen bijna € 600 mln. meer te bekostigen dan bij de bepaling van de algemene uitkering in 1998 uit het provinciefonds werd verondersteld. Tevens is geconstateerd dat de provincies taken en rollen zijn gaan uitvoeren die niet expliciet tot het provinciale domein worden gerekend. Op basis van het Rfv-advies heeft het kabinet het besluit genomen om met ingang van 2011 € 300 mln. af te romen van het provinciefonds.

Als alternatief voor de methode van de Rfv is een cijfermatige benchmark uitgevoerd, waarbij de goedkoopste zes provincies (50%) per cluster van het provinciefonds als maat zijn genomen. In deze analyse is gecorrigeerd voor structuurverschillen tussen provincies zoals verschillen in aantal inwoners, verschillen in oppervlakte water etc. Deze 'laagste-kostenmethode' ondersteunt de conclusie van de Rfv dat de provinciale middelen met € 600 mln. verlaagd kunnen worden. De methode geeft geen inzicht wat dit betekent voor de taken van provincies.

Cebeon (2010) heeft de provinciale taken in het ruimtelijk-economisch domein en de daarvoor benodigde middelen voor provincies vanuit nationaal perspectief in beeld gebracht. Er is een inventarisatie van taken en bijbehorende genormeerde uitgaven van de provincies gemaakt. De conclusie is dat de provincies hier meer uitgeven dan volgens rijksnormen nodig is. Provincies kunnen in het ruimtelijk-economisch domein met € 279 mln. minder toe, zonder dat daarvoor de huidige afspraken tussen rijk en provincies ter discussie worden gesteld.

Voor het sociale domein is een aanvullende analyse gemaakt, waarbij (wettelijke) taken van provincies in het sociale domein worden beëindigd en ook de autonomie van provincies in het sociale domein wordt ingeperkt. Hiervoor moeten nog wel een aantal wetten gewijzigd worden. Ook leert de praktijk dat er een overgangstermijn nodig om deze taken af te bouwen. Dit levert op termijn een besparing op van € 300 mln. In combinatie met de conclusies van Cebeon is de conclusie gerechtvaardigd dat ook op basis van een takenanalyse de provincies met € 580 mln. structureel minder toe kunnen. Aanvullend op de eerdere uitname van € 300 mln. is een

uitname van € 280 mln. op basis van deze analyses mogelijk. Met name voor het sociale domein is er sprake van bijdragen van provincies aan gemeenten in de vorm van subsidies. Bij de nadere onderzoeken die voor het gemeentefonds worden gedaan (zie paragraaf 6.2) wordt bezien wat deze besparing op het provinciefonds betekent voor gemeenten. Dubbeltellingen moeten worden voorkomen.

Tabel 6.1 Bijstelling provinciefonds (x € mln.)

	2012	2013	2014	2015
Bijstelling provinciefonds	220	240	260	280

6.2

Bijstelling gemeentefonds

Uit het periodiek onderhoudsrapport (POR) van het gemeentefonds² blijkt dat voor zowel de overige eigen middelen (OEM) als de OZB de feitelijke netto-inkomsten duidelijk hoger zijn dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Voor de OEM en de OZB samen bedraagt dit verschil bijna € 1,5 mld. Deze hogere netto-inkomsten stellen gemeenten in staat om meer uit te geven dan bij de vaststelling van het gemeentefonds wordt aangenomen.

Als alternatief voor de rekenmethode van het POR is een cijfermatige benchmark uitgevoerd, waarbij de goedkoopste 217 gemeenten (50%) in hun totale uitgaven als maat zijn genomen. In deze analyse is gecorrigeerd voor structuurverschillen zoals aantal inwoners, centrumfunctie, aantal huishoudens met laag inkomen, etc. Volgens deze cijfermatige analyse kan het gemeentefonds met € 1,7 mld. verlaagd worden. De laagste-kostenmethode en de rekenmethode van het POR hebben een inhoudelijke overlap.

De laagste-kostenmethode bij provincies kijkt naar de goedkoopste provincies per cluster uit het provinciefonds en is daarmee strenger dan de laagste-kostenmethode bij gemeenten waar de goedkoopste gemeenten in de totale uitgaven als maat worden genomen. Reden voor het soepeler toepassen van deze methode is dat voor gemeenten nog geen taakanalyse beschikbaar is, waardoor het nog niet mogelijk is om hardere conclusies te trekken uit een benchmark met strengere parameters. Voor een nadere en inhoudelijke onderbouwing is een onderzoeksmethode beschikbaar die aansluit op de nadere onderzoeken van het periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds (POR) van 2010. Deze nadere onderzoeken omvatten een takenanalyse en geven een verdere inhoudelijke onderbouwing van de korting die op basis van het POR en de benchmark mogelijk wordt geacht. De uitkomsten van deze onderzoeken worden op zijn vroegst aan het eind van 2010 verwacht.

Tabel 6.2 Bijstelling gemeentefonds (x € mln.)

	2012	2013	2014	2015
Bijstelling gemeentefonds	425	850	1.275	1.700

Noodzaak tot aanpassing verdeelsystematiek gemeente- en provinciefonds

Gemeenten, respectievelijk provincies, verschillen, ook na de verevening conform de Financiële Verhoudingswet, onderling nog aanzienlijk in hun financiële mogelijkheden. Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door de mogelijkheden om overige eigen middelen te genereren, waarvan het belang sinds het van kracht

² Tweede Kamer 2009-2010, 32 123 B, nr. 2, bijlage 1.

worden van de Financiële Verhoudingswet (1997) aanzienlijk is toegenomen (macro van 5% naar 9%, de verschillen tussen gemeenten zijn aanzienlijk groter). Een generieke korting van € 300 mln., respectievelijk € 1,7 mld. op de fondsen zal echter in gelijke mate neerslaan bij gemeenten en provincies die minder mogelijkheden hebben om overige eigen middelen te genereren. Het is derhalve van belang om de overige eigen middelen van gemeenten en provincies zoveel mogelijk te vereven door een maatstaf op te nemen in de verdeelsystematiek van de fondsen. Hiermee wordt meer richting gegeven aan de generieke korting van de fondsen. De aangekondigde onderzoeken zoals eerder beschreven zullen hier aanknopingspunten voor bieden.

Samenloop met de evaluatie van de normeringssystematiek GF/PF

De volumeontwikkeling van het gemeentefonds en provinciefonds is nu gekoppeld aan de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven (normeringssystematiek). Geeft het rijk meer uit, dan groeit het gemeentefonds; geeft het rijk minder uit, dan daalt de omvang van het gemeentefonds. Hieraan ligt geen inhoudelijke onderbouwing ten grondslag, maar een gezamenlijk gedeeld uitgangspunt van evenredigheid tussen rijk en medeoverheden. Een normeringssystematiek gebaseerd op evenredigheid kan ertoe leiden dat bij aanstaande rijksbezuinigingen de neerwaartse bijstelling van het gemeentefonds cumuleert met de inhoudelijke neerwaartse bijstelling. Het is daarom van belang de normering in de komende periode in samenhang te bezien met de voorgestelde bijstelling.

De normeringssystematiek wordt iedere vier jaar geëvalueerd, waarna een volgend kabinet een nieuwe normeringsafpraak kan maken. Indien gekozen wordt voor een inhoudelijk onderbouwde verlaging van de gemeentefinanciën zoals hierboven wordt beschreven, dan moet de normeringssystematiek de komende periode zodanig vorm worden gegeven dat de omvang van het gemeentefonds meer rekening houdt met het inhoudelijk onderbouwde niveau.

De methoden die zijn gehanteerd ter onderbouwing van een bijstelling van het provincie- en gemeentefonds omvatten de (potentiële) winsten die zijn te boeken door ondermeer arbeidsproductiviteitsstijging, efficiencyverhoging door samenwerkingsverbanden, shared services etc. Ook is er om deze bijstelling van het provincie- en gemeentefonds op te vangen op decentraal niveau een herbezinning op (kern)taken nodig en worden medeoverheden voor de uitdaging gesteld de kerntaken soberder en doelmatiger uit te voeren.

6.3 Apparaatkorting rijk en decentrale overheden

Afwezigheid van prikkels bij de overheid die in een marktomgeving wel voorkomen, nopen er toe om in een budgetgestuurde organisaties deze prikkel via doelmatigheidskorting te introduceren. In met Nederland vergelijkbare landen worden dergelijke doelmatigheidsmaatregelen structureel toegepast. Het gaat dan om landen als Denemarken, Finland, Zweden, Australië en Nieuw Zeeland. Het percentage ligt in alle landen tussen de 1 en 2 procent (OESO, 2009).

De heroverweging Bedrijfsvoering beschrijft maatregelen die leiden tot een reductie van de apparaatuitgaven van het rijk. Dit betreft maatregelen op het sturen op organisaties met gelijksoortige processen en doelgroepen in beleid, uitvoering en toezicht en maatregelen op ondersteunende processen. In de heroverweging Bedrijfsvoering wordt uitgegaan van een korting van 6 procent in 2015 (1,5 procent per jaar) voor clusters van beleid, uitvoering en toezicht waar de komende

kabinetsperiode nog niet op gestuurd wordt. Voor clusters waar de komende kabinetsperiode al wel op gestuurd kan worden, wordt een grotere korting toegepast (9 procent in 2015). Een aantal maatregelen uit de heroverweging Openbaar Bestuur kan behulpzaam zijn om deze besparingen nader vorm te geven, met name in de clusters beleid en toezicht. Globale sturing, minder regelgeving, minder informatie, minder specifieke uitkeringen en het toepassen van mediationvaardigheden leveren besparingen op. Herbezinning op kerntaken en het bijstellen van ambities door het rijk vindt plaats in de andere heroverwegingswerkgroepen.

De overweging van een apparaatkorting komt in de plaats van specifieke maatregelen en zijn dus niet automatisch op te tellen met andere maatregelen.

De mogelijke besparingen op de apparaatuitgaven van het rijk worden in de heroverweging 19. Bedrijfsvoering (p. 25) als volgt geraamd:

Tabel 6.3 Variant 1 heroverweging Bedrijfsvoering (x € mln.)

	2011	2012	2013	2014	2015	2020
1. Sturen op uitvoering en toezicht	67	134	202	403	505	850
2. Sturen op ondersteuning	46	91	137	274	343	800
3. Samenwerken in ondersteuning	-27	54	81	162	202	400
Bruto-opbrengst	140	280	420	839	1.050	2.050
<i>Af: noodzakelijke investeringen</i>	<i>45</i>	<i>90</i>	<i>105</i>	<i>60</i>	<i>50</i>	<i>50</i>
Netto-opbrengst	95	190	315	779	1.000	2.000
<i>CPB-besparingsverlies</i>	<i>15</i>	<i>26</i>	<i>49</i>	<i>162</i>	<i>178</i>	<i>0</i>

In paragraaf 6.1 en 6.2 is berekend welke omvang bijstellingen van het gemeentefonds en het provinciefonds kunnen hebben. Een andere methode om te bezuinigen op de decentrale overheden is een korting op de apparaatkosten, analoog aan de methode die voor het rijk gehanteerd is. Ook bij decentrale overheden ontbreken namelijk vaak prikkels uit de marktomgeving. De in hoofdstuk 5 genoemde opties als regionalisering belastinginning, verdere shared servicevorming bedrijfsvoering, standaardisatie van ICT-infrastructuur, schatkistbankieren en het vereenvoudigen van regelgeving zijn denkbaar om dit type algemene taakstellingen in te vullen.

Voor een berekening van de mogelijke opbrengsten van een apparaatkorting voor decentrale overheden is gerekend met de totale loonsom van gemeenten, provincies en waterschappen, plus een opslag van 50% voor overhead. De besparing die uit deze methode volgt, kan niet worden opgeteld bij de laagste-kostenmethode, omdat daar ook de apparaatkosten al in worden meegerekend.

Tabel 6.4 Opbrengsten apparaatkorting decentrale overheden (x € mln.)

	2012	2013	2014	2015
Apparaatkorting (1,5%)	210	417	621	821

6.4

Waterbeheer

De besparingen kunnen vooral gerealiseerd worden door verbetering van de doelmatigheid van de (afval)waterketen. Daarnaast zijn besparingen te bereiken door schaalvergroting, het beperken van de beleidsplannen van overheden en in samenwerking. Dit resulteert in efficiencywinsten bij de diverse bestuurslagen. De

besparingsmogelijkheid die hiervoor wordt opgenomen is gelijk aan de heroverweging 3. Mobiliteit en Water.

Tabel 6.5 Besparingen waterschappen (x € mln.)

	2012	2013	2014	2015	Structureel
Waterbeheer					300

6.5

Verminderen aantal politieke ambtsdragers

Een reductie van het aantal politieke ambtsdragers bij decentrale overheden met eenderde levert een directe besparing op de loonsom van deze politici op van circa € 93 mln. Deze maatregel is pas te realiseren na wetswijziging en nieuwe verkiezingen en leiden dus niet direct tot besparingen. Een reductie van het aantal Eerste- en Tweede Kamerleden met eenderde levert een besparing op de loonsom van deze politici op van circa € 6 mln. Deze maatregel is echter pas te realiseren na een wijziging van de Grondwet en zal derhalve niet in 2015 tot een besparing leiden. Daarnaast zal het een besparing op de ondersteuning van de gezagsdragers tot gevolg hebben. Kamerleden hebben vaak een medewerker, wethouders en gedeputeerden secretaresses. Full time bestuurders hebben meer medewerkers dan raadsleden in een kleine gemeente. Uitgaande van een verhouding van een ondersteuner op drie ambtsdragers kan hierop € 70 mln. euro bespaard worden.

Dualiseringcorrectie

Met de dualisering is het aantal raadsleden toegenomen, omdat wethouders niet meer in de Raad zitten. Het aantal raadsleden zou gecorrigeerd kunnen worden voor het aantal wethouders (dualiseringcorrectie). Het aantal raadsleden neemt dan met ongeveer 1.500 af. Dit levert een besparing op van circa € 18 mln. Deze maatregel kan niet worden opgeteld bij de hiervoor beschreven reductie van het aantal politieke ambtsdragers.

Tabel 6.6 Verminderen aantal politieke ambtsdragers (x € mln.)

	2012	2013	2014	2015	Structureel
Minder politieke ambtsdragers				163	169
Dualiseringcorrectie				18	18

Bronvermelding

Aardema, H. (2005). *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Den Haag.

Aartsen, J.J. van e.a. (2007). *De eerste overheid. VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Den Haag.

Boogers, M. e.a. (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg.

Boorsma, P.B., C.A. de Kam & L. van Leeuwen (2004). *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*. Den Haag.

Brinkman, L.C. e.a. (2005). *Anders gestuurd, beter bestuurd; De specifieke uitkeringen doorgelicht. Eindrapport stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen*. Den Haag.

Brunschot, A.G.M. van & M.J. Fraanje (2007). Het hervormingsproces van de Deense decentrale overheid: wat appels van peren kunnen leren. In: *Openbaar Bestuur*, april 2007.

Cebeon (2010). *Taken en middelen provincies vanuit nationaal perspectief*.

Centraal Planbureau (2006). *Assessing subsidiarity*. Den Haag

Dam, A. van (2008). *Could the Little Mermaid survive in Dutch waters? A study of copying the pros and cons of copying the Danish administrative reform in the Netherlands*. Den Haag: NSOB.

Es, A.C. van e.a. (2008). *Vertrouwen in verantwoording. Advies werkgroep publieke verantwoording, Den Haag*.

Geelhoed, L.A. e.a. (2002) *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*. Den Haag: IPO.

Grave, F.H.G. de e.a. (2005). *Je gaat er over of niet. Advies van de gemengde commissie bestuurlijke coördinatie*. Den Haag.

Kok, W. e.a. (2007). *Advies Commissie Versterking Randstad*. Den Haag.

Korsten, A. & P. de Goede (red.) (2006) *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*. Den Haag: Elsevier Overheid.

Lodders-Elfferich, M.C. e.a. (2008) *Ruimte, regie en rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*. Den Haag.

Mak, G. (2004). *Raiffeisenlezing: de mercator sapiens anno 2004*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Staat van het bestuur*. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2008). *Vertrouwen geven en in control zijn; gaat dat samen?* Den Haag.

Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. Hampshire (GB): Gregg Revivals.

OESO (2009). *Government at a Glance*. Parijs.

Oosting, M. e.a. (2007). *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2009). *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*. Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *Stem geven aan verankering. Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2010). *Sociaal bezuinigen*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2002). *Provincies en gemeenten in de Grondwet. Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2005). *Autonoom of automatisch. Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2006). *Bestuur op maat. Advies over het middenbestuur*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2009). *Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag.

SIRA (2010). *Mediationvaardigheden bij de Overheid, onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de inzet van mediationvaardigheden bij de overheid*. Nieuwegein.

Twist, M.J.W. van e.a. (2009). *Vernieuwende verandering: continuïteit en discontinuïteit van vernieuwing van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.

Wassenaar, M.C. & A.J.W.M. Verhagen (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Den Haag: SDU Uitgevers.

WODC (1996). *De valbijl in het wetgevingsproces; Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de werking van het discontinuïteitsprincipe in de landen van de Europese Unie*. Den Haag.

Werkgroep Publieke Verantwoording (2008). *Vertrouwen in verantwoording* Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Den Haag.

Bijlage 1 Taakopdracht

Thema

Deze heroverweging betreft de bestuurlijke organisatie en de daarmee samenhangende kosten van Nederland (rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, ZBO's). Dit richt zich op het aantal ambtenaren bij de verschillende bestuurslagen, en de mogelijkheden deze te reduceren, o.a. door wijzigingen in de aantallen of verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de apparaatuitgaven van het openbaar bestuur, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de heroverweging. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven en inkomsten, de personele gevolgen (fte's) en uitvoerbaarheid.

Het gaat in deze heroverweging om besparingen die worden gerealiseerd door een andere bestuurlijke organisatie van de taken, niet om de taken zelf.

Mogelijkheden om de omvang van het ambtenarenapparaat te reduceren door aanpassingen in de bedrijfsvoering van de rijksoverheid zijn het onderwerp van de heroverweging bedrijfsvoering.

In het bijzonder voor de uitgaven die in deze brede heroverweging aan bod komen, geldt dat de uitgaven ook onderwerp kunnen zijn van besparingsvarianten in andere heroverwegingen. Dit kan ertoe leiden dat een gecombineerde uitvoering van beleidsvarianten tot minder grote besparingen leidt. Bij de presentatie van de beleidsvarianten in de eindrapporten dienen de gevolgen van gecombineerde uitvoering van beleidsvarianten zo goed mogelijk in beeld te worden gebracht. De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

Afbakening

De heroverweging betreft de omvang van de apparaatuitgaven van alle bestuurslagen. Als grondslag voor deze heroverweging gelden de kosten van rijksambtenaren (inclusief overhead en materiële kosten) plus kosten van ambtenaren werkzaam bij de overige bestuurslagen (inclusief overhead en materiële kosten). Op basis van rapportages van het programma vernieuwing rijksdienst is informatie beschikbaar over de omvang van de rijksdienst, inclusief ZBO's. Gegevens over het aantal werkzame personen bij provincies, gemeenten en waterschappen zijn opgenomen in het rapport kerngegevens overheidspersoneel van het ministerie van BZK. Aan de hand van de loonsommen uit Handleiding Overheidstarieven 2009 (personele kosten en materiële kosten) wordt de grondslag in euro's bepaald. Ook de kosten van de vertegenwoordigers en het organiseren van verkiezingen kunnen in de heroverweging worden betrokken.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter: drs. C.J. Kalden

Leden: drs. P.J.C.M. van den Berg Ministerie van Financiën
mw. drs. A.C. van Es Ministerie van BZK
drs. R. Feringa Ministerie van Verkeer en Waterstaat
drs. J.A.H. van Langen Ministerie van BZK
mr. L. van Poelgeest Ministerie van Algemene Zaken

Secretariaat: drs. B.E.J. van Nierop Ministerie van Financiën
drs. F.D.B. Kleijer Ministerie van BZK
drs. H. Oosterhuis Ministerie van Financiën

Verder hebben aan de vergadering van de werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

mw. drs. M.C.A. Blom Ministerie van Verkeer en Waterstaat
drs. G.J. Buitendijk Ministerie van BZK
drs. A.C. Hogendoorn Ministerie van Financiën

De voorzitter uit zijn dank aan de deskundigen en belanghebbenden die kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld tijdens de hoorzittingen.

Bijlage 3 Groslijst maatregelen

nr.	Onderwerp/Variant	Uitgaven of inkomsten	Budgettaire opbrengst in € miljoen					
			2011	2012	2013	2014	2015	struc.
1	Variant I: Geen middenbestuur, wel grote gemeenten	Uitgaven	-	-	-	-	455	1.800
2	Variant II: Grootchalig herindelen, met versterkte focus middenbestuur	Uitgaven	-	-	-	-	365	1.450
3	Bijstelling provinciefonds	Uitgaven		220	240	260	280	280
4	Bijstelling gemeentefonds	Uitgaven		425	850	1.275	1.700	1.700
5	Apparaatkorting rijk (zie heroverweging Bedrijfsvoering)	Uitgaven	95	190	315	779	1.000	2.000
6	Apparaatkorting decentrale overheden	Uitgaven		210	417	621	821	821
7	Waterbeheer (zie heroverweging Mobiliteit en Water)	Uitgaven						300
8	Vermindering politieke ambtsdragers	Uitgaven					154	160
9	Dualiseringcorrectie	Uitgaven					18	18

Bijlage 4 Foto openbaar bestuur

De Foto Openbaar bestuur maakt verschillende overheidsorganisaties inzichtelijk. In de eerste plaats organisaties voor het algemeen bestuur, te weten rijk (incl. de 35 grootste zbo's³), provincies en gemeenten. Daarnaast wordt ook formatiegegevens van de verschillende functionele bestuurslagen inzichtelijk gemaakt. Zoals waterschappen, politie en de rechterlijke macht (OM/ZM). Tenslotte zijn ook de overheidssectoren Onderwijs en Defensiepersoneel inzichtelijk gemaakt. Voor elke overheidssector is aangegeven welke werkgroep in het kader van de Brede heroverweging gekeken heeft naar de betreffende overheidssector.

³ De selectie van ZBO's is gebaseerd op de volgende criteria:

- een ZBO is opgenomen als er 50 of meer fte's werkzaam zijn;
- clusters van ZBO's zijn alleen meegenomen als het cluster bestaat uit vijf of minder eenheden en in het totale cluster 50 fte's of meer werkzaam zijn;
- alleen organisaties die enkel ZBO-taken hebben, 'full-time ZBO's', zijn meegenomen.

Foto openbaar bestuur ¹ 2008	Beleid (in fte)	Ondersteuning	Inspectie/Toezicht ²	Uitvoering ²	Totaal ³
Rijk (incl. zbo's)					
Totaal	11.659	7.486	8.708	120.137	147.990
Totaal Beleidskernen⁴	11.659 61%	7.486 39%			
Defensie (werkgroep 20)					72.748
Politie (werkgroep 15)⁵					54.100
OM en Rechterlijke macht ZM (werkgroep 15)⁶					13.922
Onderwijs en Wetenschappen					
Primair onderwijs (werkgroep 6)					187.000
Voortgezet onderwijs (werkgroep 6)					105.000
Middelbaar beroepsonderwijs (werkgroep 6)					56.000
Hoger beroepsonderwijs (werkgroep 7)					40.000
Wetenschappelijk onderwijs (werkgroep 7)					51.000
Onderzoeksinstellingen					3.000
Universitair Medische Centra					62.000
Totaal					504.000
Provincies					11.706
Waterschappen					
Ondersteuning bestuursorganen		149			149
Overige centrale ondersteunende activiteiten		2811			2.811
Ontwikkeling en evaluatie van beleid	960				960
Uitvoering primaire taken				5.398	5.398
Belastingheffing en - invordering				584	584
Handhaving regelgeving en vergunningen			417		417
Totaal	960 9%	2.960 29%	417 4%	5.982 58%	10.319
Gemeenten					
Bevolkingszaken	413		44	6.853	7.311
Werk en Inkomen	755		595	888	2.238
Educatie	1.078		1.435	9.769	12.282
Maatschappelijke Zorg	2.744			5.559	8.303
Kunst en ontspanning	1.129		68	4.421	5.618
Openbare orde en veiligheid	1.536		1.608	5.350	8.494
VHROSV	4.884		2.450	11.760	19.093
Fysiek milieu	1.271		1.487	2.116	4.874
Openbare ruimte	3.410		2.677	23.710	29.797
Bestuursorganen	514				514
Overig/algemene ondersteuning		51.041			51.041
Totaal	17.734 12%	51.041 34%	10.364 7%	70.426 47%	149.565

Bronnen: Sociaal jaarverslag Rijk 2008, Loonadministratie P-Direkt, Trendnota Overheidspersoneel 2009, Voortgangsrapportage VRD, onderzoek Deloitte gemeenten, formatiegegevens Waterschappen

Voetnoten bij tabel:

- In dit overzicht ontbreekt een categorie organisaties die overheidsgerelateerd zijn en/of overheidsgefinancierd, maar organiek niet vallen binnen de definitie van de Rijksoverheid zoals deze is gedefinieerd in het programma Vernieuwing Rijksdienst. Het gaat dan om organisaties als de Kamers van Koophandel (ca. 1700 fte), ProRail (ca. 2500 fte), Stichting DLO (ca. 2800 fte) en product- en bedrijfsschappen. Dit soort organisaties hebben een semi-privaat karakter en financieren zich door heffingen en tarieven te hanteren voor leden of diensten. Ook ontbreekt in dit overzicht overheidsgesubsidieerde stichtingen, die met name voor komen in het onderwijsveld.
- Inspectie- en toezichtsorganen zijn inclusief ondersteuning opgenomen in deze kolom. Een uitsplitsing is op basis van beschikbare gegevens niet mogelijk. Uit onderzoek van Berenschot blijkt dat het overheadpercentage voor agentenschappen 22,3% is en voor zbo's 28,5%
- Hierbij dient opgemerkt te worden dat verschillende baten-lastendiensten, zbo's, gemeentediensten en de waterschappen tariefgefinancierd worden. Dit betekent dat een bezuiniging zich niet vertaalt in een vermindering van budget op de Rijksbegroting, maar in verlaging van tarieven of het leveren van minder kwaliteit.
- Inclusief Hoge colleges van Staat
- Inclusief KLPD en LSOP dat eigenlijk een agentschap is van het rijk. Om een dubbeltelling te voorkomen zijn deze organisatie (ca. 6.500 fte) niet opgenomen bij rijk maar bij sector politie.
- Inclusief ondersteuning ZM en OM die onderdeel zijn van het ministerie van Justitie, dus Rijk. Om dubbeltelling te voorkomen zijn deze organisaties (ca. 10.000 fte) niet opgenomen bij rijk, maar bij sector OM en rechterlijke macht.

Definitie

De rapportage is uitgedrukt in fte en gemeten als bezetting ultimo jaarstand 2008. In een aparte kolom wordt de geschatte totale loonsom genoemd. Nadrukkelijk zij gesteld dat er meerdere definities hanteerbaar zijn voor de omvang van het openbaar bestuur. Dit overzicht is voor zover mogelijk tot stand gekomen op basis van bezettingscijfers uit de loonadministratie. Sommige organisaties worden in het overzicht niet genoemd, maar vallen bijvoorbeeld wel in de definitie van het CBS voor de overheidssector

Voor de Foto openbaar bestuur hebben verschillende rapportages over de omvang van de overheid als basis gediend. Zo is voor het rijk het Sociaal Jaarverslag Rijk 2008 gebruikt. En voor provincies en onderwijspersoneel de trendnota Overheidspersoneel 2009. Voor wat betreft gemeenten is een onderzoek uitgevoerd door Deloitte. Ook zijn de gegevens van de KLPD (agentschap BZK, sector Politie), de politieregio's, de rechterlijke macht, openbaar ministerie en Defensiepersoneel inzichtelijk gemaakt. De waterschappen hebben zelf hun formatiegegevens aangegeven.

In het overzicht is voor zover beschikbaar een indicatie gegeven over de capaciteit die ingezet wordt voor activiteiten op het gebied van beleid, inspectie, ondersteuning en uitvoering. Zulk soort gegevens voor provincieorganisaties zijn helaas niet beschikbaar. Hieronder de definitie die aangehouden is voor de verschillende activiteiten.

Beleid - alle fte die werkzaam zijn op een beleidsdirectie.

Ondersteuning - alle fte die werkzaam zijn bij directies met ondersteunende taken, zogenaamde PIOFACH-taken. Bijvoorbeeld directie P&O, Facilitaire Zaken, reproducties, ICT, communicatie afdeling en dergelijke. *Inspecties* - alle fte werkzaam bij inspectie- en toezichtsorganen (incl. management en ondersteuning). *Uitvoering* - alle fte werkzaam bij uitvoerende diensten (incl. management en ondersteuning).

Bijlage 5 Chronologisch overzicht rapporten openbaar bestuur

Naam commissie/autoriteit:	Commissie-Koelma
Naam adviesrapport:	Eindrapport commissie Koelma
Jaar:	1947
Kernbegrippen:	Districten, regionale gat, vierde bestuurslaag
Naam commissie/autoriteit:	Kabinet De Quay/Kabinet Cals
Naam adviesrapport:	Nota Ruimtelijke ordening en Tweede Nota ruimtelijke ordening
Jaar:	1960 resp. 1966
Kernbegrippen:	Ruimtelijke Ordening
Naam commissie/autoriteit:	Commissie-Klaasesz (Openbaar lichaam Rijnmond)
Naam adviesrapport:	Advies commissie Klaasesz
Jaar:	1964
Kernbegrippen:	Openbaar lichaam Rijnmond
Naam commissie/autoriteit:	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten
Naam adviesrapport:	Bestuurlijke organisatie
Jaar:	1969
Kernbegrippen:	Takenpakket gemeenten, complementair bestuur, huis van Thorbecke
Naam commissie/autoriteit:	Raad van advies voor de ruimtelijke ordening
Naam adviesrapport:	Advies over de gewestvorming
Jaar:	1972
Kernbegrippen:	Gewestvorming, bestuurlijke organisatie, landsdelen
Naam commissie/autoriteit:	Kabinet Den Uyl
Naam adviesrapport:	Ontwerp wet reorganisatie Binnenlands bestuur
Jaar:	1976
Kernbegrippen:	Regiovorming, vierde bestuurslaag
Naam commissie/autoriteit:	Werkgroep complementair bestuur
Naam adviesrapport:	Eindrapport werkgroep complementair bestuur
Jaar:	1980
Kernbegrippen:	Complementair bestuur, huis van Thorbecke, bestuurlijke organisatie
Naam commissie/autoriteit:	Kabinet Lubbers-I
Naam adviesrapport:	Nota organisatie binnenlands bestuur
Jaar:	1983
Kernbegrippen:	

Naam commissie/autoriteit:	Externe commissie grotesteden beleid (commissie-Montijn)
Naam adviesrapport:	Grote steden grote kansen
Jaar:	1989
Kernbegrippen:	Regiovorming, stadsregio's
Naam commissie/autoriteit:	Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb)
Naam adviesrapport:	Advies over bestuur in grootstedelijke gebieden
Jaar:	1989
Kernbegrippen:	Regiovorming, stadsregio's
Naam commissie/autoriteit:	Kabinet Lubbers-III
Naam adviesrapport:	Besturen Op Niveau (BON I en II)
Jaar:	1990
Kernbegrippen:	Stadsregio's, stadsprovincies
Naam commissie/autoriteit:	Commissie-De Koning
Naam adviesrapport:	Eindrapport van de commissie voor staatkundige vernieuwing
Jaar:	1992
Kernbegrippen:	Staatkundige vernieuwing
Naam commissie/autoriteit:	Kabinet Kok-I
Naam adviesrapport:	Kaderwet bestuur in verandering
Jaar:	1994
Kernbegrippen:	Grootstedelijke gebieden, WGR+
Naam commissie/autoriteit:	Kabinet Kok-I
Naam adviesrapport:	Ontwerpwet Stadsprovincie Rotterdam
Jaar:	1995
Kernbegrippen:	Stadsprovincie, kaderwetgebieden
Naam commissie/autoriteit:	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
Naam adviesrapport:	Orde in het binnenlands bestuur
Jaar:	1995
Kernbegrippen:	Taakopvatting, differentiatie, gesloten huishouding provincies.
Naam commissie/autoriteit:	Externe Commissie Vernieuwing Bestuurlijke Organisatie (commissie-Andriessen)
Naam adviesrapport:	De toekomst wacht niet
Jaar:	1996
Kernbegrippen:	Stadsprovincie, taak en schaal, regionaal bestuur
Naam commissie/autoriteit:	IPO, commissie-Geelhoed
Naam adviesrapport:	Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw

Jaar:	2002
Kernbegrippen:	Regio, provincie, bestuurlijke organisatie
Naam commissie/autoriteit:	Raad voor het openbaar bestuur
Naam adviesrapport:	Legio voor de regio
Jaar:	2003
Kernbegrippen:	Regionalisering
Naam commissie/autoriteit:	Commissie bestuurlijke organisatie (commissie-De Grave)
Naam adviesrapport:	Je gaat erover of niet
Jaar:	2005
Kernbegrippen:	Bestuurlijke drukte, bestuurlijke verantwoordelijkheid
Naam commissie/autoriteit:	G. Teisman en M. van Twist - Regio Randstad
Naam adviesrapport:	Stagnatie of transitie? Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad
Jaar:	2005
Kernbegrippen:	Bestuurlijke samenwerking, randstad, slagvaardig bestuur, Regiobestuur
Naam commissie/autoriteit:	Stuurgroep-Brinkman
Naam adviesrapport:	Anders gestuurd, beter bestuurd
Jaar:	2005
Kernbegrippen:	Verantwoordingsinformatie, specifieke uitkeringen
Naam commissie/autoriteit:	Stuurgroep-Eenhoorn
Naam adviesrapport:	Advies Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied
Jaar:	2005
Kernbegrippen:	OZB, belastinggebied, lokale lasten
Naam commissie/autoriteit:	Commissie-Alders
Naam adviesrapport:	Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden
Jaar:	2005
Kernbegrippen:	Interbestuurlijk toezicht
Naam commissie/autoriteit:	Holland Acht
Naam adviesrapport:	Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk
Jaar:	2005
Kernbegrippen:	Randstad, bestuurlijke drukte, taak en schaal
Naam commissie/autoriteit:	Minister van Binnenlandse Zaken
Naam adviesrapport:	Maatwerk in het middenbestuur, discussienotitie
Jaar:	2006

Kernbegrippen:	Middenbestuur, differentiatie, bestuurlijke drukte
Naam commissie/autoriteit:	WRR
Naam adviesrapport:	Lerende Overheid
Jaar:	2006
Kernbegrippen:	Politiek ambtelijke verhoudingen
Naam commissie/autoriteit:	Secretarissen-Generaal-Overleg
Naam adviesrapport:	In dienst van het Rijk. Naar een volgende van vernieuwing van de Rijksdienst
Jaar:	2006
Kernbegrippen:	Organisatie rijksdienst, beleid en uitvoering, ambtelijke en bestuurlijke drukte
Naam commissie/autoriteit:	Minister van Binnenlandse Zaken
Naam adviesrapport:	Decentraal van de toekomst, de toekomst van het decentraal bestuur
Jaar:	2006
Kernbegrippen:	Middenbestuur, differentiatie, bestuurlijke drukte
Naam commissie/autoriteit:	VNG, commissie-Bovens
Naam adviesrapport:	Wil tot verschil, gemeenten in 2015
Jaar:	2006
Kernbegrippen:	Gemeentelijke autonomie, bestuurlijke inrichting, differentiatie
Naam commissie/autoriteit:	Raad voor het openbaar bestuur
Naam adviesrapport:	Bestuur op maat, advies over het middenbestuur
Jaar:	2006
Kernbegrippen:	
Naam commissie/autoriteit:	Raad van State
Naam adviesrapport:	Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen (Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen)
Jaar:	2006
Kernbegrippen:	Interbestuurlijke verhoudingen, decentralisatie
Naam commissie/autoriteit:	Commissie-Burgmans
Naam adviesrapport:	G4@RandstadHolland.EU. Randstad Holland in een globaliserende wereld.
Jaar:	2006
Kernbegrippen:	Randstad, bestuurlijke drukte
Naam commissie/autoriteit:	Commissie Versterking Randstad (commissie-Kok)
Naam adviesrapport:	Advies commissie Versterking Randstad
Jaar:	2007

Kernbegrippen:	Bestuurlijke inrichting, Randstad, differentiatie
Naam commissie/autoriteit:	Raad voor het openbaar bestuur
Naam adviesrapport:	De gedifferentieerde eenheidsstaat. Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur
Jaar:	2007
Kernbegrippen:	Interbestuurlijke betrekkingen, differentiatie, effectiviteit van de overheid
Naam commissie / autoriteit:	Secretarissen-Generaal-Overleg
Naam adviesrapport:	De verkokering voorbij
Jaar:	2007
Kernbegrippen:	Organisatie Rijksdienst, agentschappen, ZBO's
Naam commissie/autoriteit:	VNG, commissie-Van Aartsen
Naam adviesrapport:	De eerste overheid
Jaar:	2007
Kernbegrippen:	Interbestuurlijke betrekkingen, decentralisatie, gemeenten
Naam commissie/autoriteit:	Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (commissie-Lodders)
Naam adviesrapport:	Ruimte, Regie en Rekenschap
Jaar:	2008
Kernbegrippen:	Decentralisatie naar provincies
Naam commissie/autoriteit:	Taakgroep gemeenten (commissie-d'Hondt)
Naam adviesrapport:	'Vertrouwen en verantwoorden, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht'
Jaar:	2008
Kernbegrippen:	Interbestuurlijke betrekkingen, decentralisatie, gemeenten
Naam commissie/autoriteit:	Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot
Naam adviesrapport:	Effecten van gemeentelijke herindeling. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen
Jaar:	2008
Kernbegrippen:	Gemeentelijke Herindeling, bestuurskracht
Naam commissie/autoriteit:	Boogers, M. e.a.
Naam adviesrapport:	Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid 1993-2008
Jaar:	2008
Kernbegrippen:	Decentralisatiebeleid
Naam commissie/autoriteit:	Raad van State
Naam adviesrapport:	Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan (Tweede

	periodieke beschouwing RvS over interbestuurlijke verhoudingen)
Jaar:	2009
Kernbegrippen:	Interbestuurlijke verhoudingen, decentralisatie
Naam commissie/autoriteit:	Raad voor de financiële verhoudingen
Naam adviesrapport:	Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies
Jaar:	2009
Kernbegrippen:	Bestuurlijke- en financiële verhoudingen, Provinciefonds, Provinciale taken
Naam commissie/autoriteit:	Raad voor het openbaar bestuur
Naam adviesrapport:	Slagvaardig bestuur. Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur
Jaar:	2009
Kernbegrippen:	Regeldruk, interbestuurlijke samenwerking
Naam commissie/autoriteit:	Raad van State
Naam adviesrapport:	Decentraal moet tenzij het alleen centraal kan
Jaar:	2009
Kernbegrippen:	Interbestuurlijke verhoudingen, decentralisatiebeleid, Financiële verhoudingen
Naam commissie/autoriteit:	OESO
Naam adviesrapport:	Value for Money project, fase I
Jaar:	2009
Kernbegrippen:	Internationaal vergelijkend landenonderzoek openbaar bestuur, omvang van de overheid

Bijlage 6 Herindeling van ministeries

Gedeelde notitie werkgroep 18. Openbaar bestuur en werkgroep 19. Bedrijfsvoering

Inleiding

In combinatie met de ingezette beweging naar flexibilisering van de rijksdienst⁴ en het streven naar het verminderen van politiek-bestuurlijke (Haagse) drukte kan naar het onderwerp departementale herindeling gekeken worden.

Het huidig samenstel van 13 ministeries kent een lange ontstaansgeschiedenis, die is weergegeven in bijgevoegde kaart. Grotere veranderingen zoals in de internationale orde (vb. Europa) en in maatschappelijke opvattingen (vb. toenemend belang milieu) hebben zich vertaald in de organisatie van departementen.

Kort gezegd zijn er verschillende invalshoeken om te kijken naar de wenselijkheid van wijzigingen van de bestaande departementale indeling:

- de huidige departementale structuur verdient aanpassing aan een nieuwe definiëring van maatschappelijke opgaven;
- de huidige departementale structuur verdient aanpassing aan veranderde bestuurlijke verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten;
- de huidige departementale structuur verdient aanpassing om de ontstane samenhang tussen beleidsterreinen te institutionaliseren (en zodoende dubbel werk te voorkomen);
- de huidige departementale structuur verdient aanpassing vanuit het oogpunt van doelmatigheid.

Discussies over wijzigingen in de departementale indeling gaan vrijwel zonder uitzondering over de beleidskernen en daarin tot uitdrukking komende beleidsdomeinen van de bestaande ministeries. Bij de uitvoering is volgens de werkgroepen de aard van de werkprocessen veeleer bepalend voor de ordening. In de rapporten van beide werkgroepen wordt gepleit voor nadruk op goed opdrachtgeverschap; het eigenaarschap van uitvoerende organisaties zou minder uit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden gezien en meer vanuit de maatschappelijke doelgroep die wordt bediend.

Het aantal *ministeries* wordt in deze notitie apart gezien in relatie tot de politieke afweging van het aantal *ministers*. Mede aan de hand van programma-ministers⁵ zijn ook constructen denkbaar met meer ministers voor een bepaald beleidsterrein in combinatie met minder departementen. Andersom kan een minister ook voor twee ministeries verantwoordelijk zijn, wat in het geval van een transitieperiode logisch zou kunnen zijn. Factoren als het aantal bij een coalitie betrokken partijen, de verdeling van politieke verantwoordelijkheden binnen een coalitie en de benodigde aandacht voor de betrekkingen met het parlement en voor Europese en internationaal overleg zullen bij de afweging van het aantal ministers mede een rol spelen.

4 Zie SGO-rapporten 'De verkokering voorbij' (2006), 'In dienst van het Rijk' (2007) en de Nota Vernieuwing Rijksdienst (2007)

5 Zie voor evaluatie van programmaministers 'De koning van het schaakbord of Jan zonder land' (2010) van Berenschot. Zie ook het rapport 'Regeren met programma's (2010) van prof. A.F.A. Korsten uitgevoerd in opdracht van de SG Vernieuwing Rijksdienst. Het onderzoek geeft aan hoe het werken met kabinetsprogramma's succesvol kan zijn en waar op gelet moet worden.

Werkgroepen Brede Heroverweging: herdefiniëring van overheidstaken

De Brede Heroverweging heeft er toe geleid dat de bovenstaande invalshoeken tegen het licht zijn gehouden in verschillende werkgroepen. In de (horizontale) werkgroepen openbaar bestuur en bedrijfsvoering kwam het onderwerp nadrukkelijk aan de orde. De werkgroep Openbaar Bestuur heeft de organisatie van taken gezien vanuit het subsidiariteitsbeginsel. Bepaalde rijkstaken zouden overgeheveld kunnen worden naar provincies of gemeenten. Hierbij hoort ook het bezien van de gevolgen voor de ordening van taken op rijksniveau. De werkgroep Bedrijfsvoering heeft vanuit de organisatie van de rijksdienst gekeken naar samenhangende clusters op DG-niveau en naar een clustering van uitvoering en toezicht. Een indeling in clusters vergroot de flexibiliteit en vergroot de mogelijkheden van politieke aansturing. In het licht van een flexibele rijksdienst dient voor wat betreft uitvoerende diensten het idee van meervoudig opdrachtgeverschap meer gestalte te krijgen. De voorgestelde clustering van beleid, uitvoering en toezicht uit het rapport van de werkgroep bedrijfsvoering zou hierbij een mogelijkheid kunnen zijn. Ook is in werkgroepverband het collegiaal bestuur besproken.

De leden van beide werkgroepen hebben besloten via deze notitie in samenhang over het onderwerp departementale herindeling te rapporteren. Daarmee is beoogd ook gedachten over een andere organisatie uit andere werkgroepen mee te nemen. In de volgende werkgroepen is de departementale indeling aan de orde geweest: *werkgroep Energie en Klimaat; werkgroep Leefomgeving en Natuur, werkgroep Innovatie, werkgroep Veiligheid en de werkgroep Internationale Samenwerking.*

Implementatie

Een eventuele grootschalige departementale herindeling is een majeure opgave. Een herindeling gaat gepaard met een reorganisatie met een bijbehorend plaatsingsproces dat zorgvuldig moet gebeuren en in overleg met de medezeggenschap. Afhankelijk van de omvang van de herschikking van organisatieonderdelen heeft zo'n proces effect op meerdere jaren. Een kleine herschikking van de departementale organisatie is binnen een kabinetsperiode te realiseren. In het geval van een grootschalige departementale herindeling is het advies om niet te veel te snel te willen. Om recht te doen aan de stabiliteit van de overheid en in verband met de wenselijkheid dat werkzaamheden doorgang moeten vinden, liggen twee formatiemomenten eerder in de rede dan een kabinetsperiode.

Een departementale herindeling kan overigens op zichzelf op eenvoudige wijze bij Koninklijk Besluit tot stand worden gebracht. Een dergelijk besluit kan op ieder gewenst moment worden genomen. In de praktijk wordt een verandering in de verdeling van het takenpakket van de rijksoverheid bij de vorming van een nieuw kabinet tot stand gebracht. Een tussentijds beslismoment over herverdeling van portefeuilles en organisatieonderdelen tussen ministers is mogelijk. We pleiten ervoor om aanpassing van de rijksdienst als een normaal proces te zien dat tussentijds – uiteraard weloverwogen – kan plaatsvinden en waarvan de politieke lading niet op voorhand groot is.

De politieke afweging in de ministerraad is gebonden aan bepaalde staatsrechtelijke spelregels, bijvoorbeeld de ministeriele verantwoordelijkheid en de eenheid van het kabinetsbeleid. Herziening van het aantal ministeries biedt ook gelegenheid voor aanpassing voor het reglement van orde van de ministerraad. Zo zou bijvoorbeeld het beginsel van collegiaal bestuur met een eigenstandige voorzitter, tevens lid van de Europese Raad, geïntroduceerd kunnen worden. Dit impliceert dat de

ministerraad in gezamenlijkheid beslist en dat er in de ministerraad minder nadruk komt op de individuele ministeriele verantwoordelijkheid. Dit kan tot uitdrukking worden gebracht in het reglement van orde voor de ministerraad. Hierbij kan ook de wijze van voorbereiding van besluiten herzien worden. Ook de coördinerende rol van de MP kan worden versterkt.

Opbrengsten en kosten

De directe en indirecte besparingen in bestuurskosten worden geraamd op € 4 mln. per minister. Het betreft in dit geval besparingen bij de ondersteunende beleidsdirecties. Die kan globaal per ministerie worden geraamd op minimaal 40 fte. Hierbij wordt opgemerkt dat in de periode tot en met 2013 een apparaatzaakstelling reeds ingeboekt staat.

De veranderkosten van een andere departementale indeling zullen in de regel een veelvoud zijn van deze besparing, maar zij zijn ook niet in eerste aanleg de maat voor het besluit. Ze moeten goed in beeld worden gebracht en beschikbaar worden gesteld, zodat het veranderproces snel en makkelijk kan verlopen. Als dat niet gebeurt, is afwenteling op beleidsbudgetten onvermijdelijk.

Overwegingen bij een eventuele herindeling

Een andere indeling van de rijksdienst door een departementale herindeling kan voordelen opleveren, die hieronder kort worden opgesomd:

- de organisatie van de rijksdienst kan na een herindeling beter aansluiten bij de opdrachten van deze tijd;
- wanneer bepaalde samenhangende taken worden overgedragen van het rijk naar provincies en gemeenten, ligt het voor de hand de overblijvende taken op het niveau van de rijksdienst te bundelen. Zo kan binnen het rijk één aanspreekpunt ontstaan voor bepaalde beleidsdomeinen;
- minder ministeries kan leiden tot minder bestuurlijke en ambtelijke drukte;
- bij een kleiner aantal ministeries is het eenvoudiger te komen tot vormen van collegiale aansturing van de rijksdienst op het niveau van de politiek vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- door samenhangende beleidsterreinen onder te brengen in een kleiner aantal ministeries wordt de interne afstemming tussen deze terreinen gestimuleerd en vereenvoudigd.

Aan een eventuele herindeling kleven ook bezwaren, die hieronder worden aangeduid:

- betere samenwerking en afstemming binnen de rijksdienst kunnen maar in beperkte mate worden afgedwongen door een andere structuur. Culturaspecten zijn in de praktijk zeer belangrijk en weerbarstig;
- aandachtspunt is dat op bepaalde terreinen de zogenaamde 'checks and balances' op ministerieel niveau een functie hebben. Bijvoorbeeld voor wat betreft de beleidsterreinen economie en milieu is het aannemelijk een afweging op ministerieel niveau te behouden;
- een vermindering van het aantal ministers stuit op praktische bezwaren. Zeker als gelet wordt op het aantal internationale overleggen en EU-raden. Neem daarbij het benodigde overleg met de Staten-Generaal en belanghebbenden in het beleidsveld, dan is het de vraag hoe één persoon de functie van minister kan invullen qua tijdsbesteding;
- de organisatie van de rijksdienst in dertien ministeries representeert staatkundige continuïteit en publieke verantwoording. Het is de vraag of in een periode van drastische herordening van het beleid en verschuivingen in het politieke krachtenveld departementale herindeling wenselijk is;
- de doelstellingen van een herindeling (zoals meer samenwerking, betere politieke regie, flexibiliteit) kunnen ook op andere manieren worden bereikt.

Daarbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan een andere ordening van de beleidsdgs in stabiele beleidsvelden die makkelijk aan bewindspersonen kunnen worden toegewezen.

Voorzetten voor nadere beschouwing

Vanuit verschillende maatschappelijke opgaven en clusters van beleidsterreinen kan gekeken worden naar versterking en bundeling van de departementale indeling. Het is een politieke afweging om te bepalen op welke beleidsterreinen *checks and balances* vorm moeten krijgen via het bestaan van verschillende ministeries ten behoeve van een goede maatschappelijke afweging om zo het risico van machtsconcentratie te ondervangen. Tegelijkertijd moet de agenda van de ministerraad werkbaar blijven door een goede werking van politieke en ambtelijke voorportalen.

Bij een departementale herindeling gaat het nooit om het eenvoudig samenvoegen van departementen, maar om het bijeen brengen van samenhangende beleidsdomeinen. Veel van de bestaande departementen kennen immers een op historische gronden tot stand gekomen bundeling van beleidsdomeinen. Het vraagt om een beschouwing over de beste ordening van het *geheel* van de beleidsdomeinen, die te vinden zijn binnen de her in te delen departementen.

Het gaat bovendien vrijwel nooit over simpele zaken. Het tot stand brengen van nieuwe verbanden betekent het verbreken van bestaande.

Op de onderstaande beleidsdomeinen zouden politieke keuzes gemaakt kunnen worden voor een herschikking van organisatieonderdelen van ministeries. Dit beoogt geen uitputtend overzicht te zijn van alle mogelijkheden, noch het karakter van een blauwdruk te hebben.

Veiligheid

Raakt in ieder geval BZK en Justitie. Overige verantwoordelijkheden van BZK (zoals bestuur, constitutionele zaken en bedrijfsvoering) en van Justitie (zoals vreemdelingenbeleid, wetgevingskwaliteit en jeugdbescherming) kunnen onderdeel zijn van een nieuw te vormen departement (evt. met wijken en integratie). Een andere afweging is of bepaalde onderdelen kunnen worden overgeheveld naar AZ en/of Financiën. Een specifiek vraagpunt is wat er gebeurt met de aansturing van de inlichtingendiensten.

Economisch beleid

Raakt in ieder geval EZ, LNV, OCW, SZW en VenW. De economische verantwoordelijkheden voor ondernemers zouden geïntegreerd kunnen worden. Een andere mogelijkheid is om te kijken of logische samenhang is te organiseren tussen werkgeversbeleid en werknemersbeleid. Het bijeenbrengen van de economische en financiële beleidsdomeinen is eveneens een optie.

Kennis

Raakt in ieder geval OCW, EZ, LNV, VenW. Het beleid m.b.t. kennis, research and development en onderwijs zou gebundeld kunnen worden. Of bundeling van innovatie daarbij past, is de vraag. Dat maakt immers deel uit van vele beleidsdomeinen.

Omgevingsbeleid

Raakt in ieder geval VROM, VenW, LNV, EZ. Door het bijeenbrengen van verantwoordelijkheden in het fysiek/ruimtelijk domein kan de samenhang van het

nationale beleid worden vergroot en kunnen de verhoudingen met de andere overheden helderder en scherper worden. Op rijksniveau ligt het accent op kaderstelling en wet- en regelgeving. Dit betreft ruimtelijke ordening, woningbouw, mobiliteit, water, luchtvaartomgevingsbeleid, natuur, landschap, recreatie en energie.

Sociale infrastructuur

Raakt in ieder geval VWS, SZW, BZK, Jus, OCW, VROM/WWI. De beleidsvelden inburgering en integratie zouden in samenhang gebracht kunnen worden met scholing en werk (participatie). De wijkaanpak kan heroverwogen worden als rijkstaak. Het bij elkaar brengen van de beleidsdomeinen volksgezondheid en sociale zaken is eveneens mogelijk.

Bedrijfsvoering

Raakt in ieder geval BZK, VROM en FIN. Het in een hand brengen van alle domeinen die te maken hebben met bedrijfsvoering (financiën, personeel en organisatie, huisvesting) kan worden overwogen. Daaraan zou de eigenaarsrol voor agentschappen en zbo's kunnen worden toegevoegd.

Vanuit verschillende invalshoeken zijn nog andere raakvlakken te identificeren, bijvoorbeeld aan de hand van horizontale thema's als de internationale functie en innovatiebeleid. Het verdient echter de voorkeur om een meer stapsgewijze veranderingsaanpak te kiezen in plaats van de gehele rijksdienst te herschikken.

Een eenmalige herindeling om beter in te spelen op maatschappelijke vraagstukken geeft een nieuwe vaste indeling en daarmee een nieuwe inflexibiliteit. Maatschappelijke vraagstukken zullen ook de komende jaren veranderen van aard. Overwogen kan worden om na te denken over enkele, vaste ministersposten met een eigen departementale organisatie en wisselende (programma)ministers zonder een eigen departementale organisatie. Ook de aanpak van een meer flexibele inrichting in stabiele beleidsvelden die makkelijk aan bewindspersonen kunnen worden toegewezen, zoals voorgesteld door de werkgroep bedrijfsvoering, biedt een alternatief.

Overzicht

Het overzicht van ministeries in Nederland van 1900-2010 laat een ontwikkeling zien van acht naar dertien ministeries. Dat aantal is sinds de wederopbouw aanvankelijk gestabiliseerd op veertien en na een herindeling in 1982 op dertien gebracht.

