

Het zou verleidelijk zijn op allerlei punten, die hiervoor aan de orde zijn geweest, dieper in te gaan, doch dit is nu eenmaal binnen het bestek van een tijdschriftartikel niet mogelijk.

Wanneer echter het lezen van deze beschouwing zowel bij bestuurders als leidinggevende, beleids- en staffunctionarissen – in wier handen een groot stuk van het geluk en welzijn van hun medewerkers ligt – nog meer belangstelling zou hebben gewekt dan zij wellicht reeds voor het personeelsaspect van hun taak hadden, dan zou het doel, dat ik met het schrijven ervan heb beoogd, zijn bereikt.

Het non-contentieuze administratieve proces aan de hand van een praktijkgeval (I)

door mr. L. E. M. Klinkers

Door beschrijving van een praktijkgeval zal worden getracht aan te tonen dat de systematiek van bepaalde overheidshandelingen en -beslissingen rechtens en bestuurskundig gezien leemten vertonen.

Uitdrukkelijk zij gesteld dat de hieronder volgende beschrijving zich niet richt tegen personen, maar tegen systemen.

A. Algemeen

Gegeven: een burger wil een uit de 18e eeuw daterend boerderijtje restaureren.

Vraag: wat moet de burger doen om financiële aderlatingen zo beperkt mogelijk te houden?

Oplossing:

– hij moet subsidie aanvragen bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (C.R.M.), bij Gedeputeerde Staten van zijn provincie en bij de gemeente;

– hij moet subsidie aanvragen bij de Inspecteur van de Volkshuisvesting (Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid) op grond van de ministeriële beschikking geldelijke steun verbetering woningen en woonbuurten van 23 december 1969.

B. Monumentenzorg

1. Het wettelijke subsidiekader

Het subsidie moet worden aangevraagd volgens de 'Algemene regelen voor het aanvragen van

Rijkssubsidies ten behoeve der instandhouding van monumenten van geschiedenis en kunst', een ministeriële beschikking. Die 'algemene regelen', dateren uit de jaren dertig, zijn sterk verouderd en worden door het ministerie niet meer gehanteerd, mede vanwege de bepaling dat voor elke restauratie afzonderlijk krediet moet worden aangevraagd, hetgeen een onbegonnen zaak is.

Die 'Algemene regelen' fungeren derhalve niet meer als wettelijke grondslag van het subsidie. Zodoende is de klok teruggedraaid tot de situatie vóór het scheppen van de 'Algemene regelen', de situatie dat alleen de sinds 1875 op de rijksbegroting voorkomende post voor restauraties de grondslag vormt.

Is het subsidie toegezegd, dan treedt in werking de ministeriële beschikking van 16 januari 1936, getiteld: 'Voorwaarden waarop rijkssubsidies worden verleend voor de instandhouding van monumenten van geschiedenis en kunst'.

Reeds in de jaren vijftig is door de minister herziening van de 'Voorwaarden' – 26 artikelen omvattend – toegezegd, maar tot op heden is deze toezegging niet gerealiseerd. Dat de artikelen 1 t/m 18 van de 'Voorwaarden' dermate zijn verouderd, dat ze niet meer (kunnen) worden toegepast moge o.a. blijken uit het feit dat in de Schuurman en Jordens-editie 1962 nr. 52, bewerkt door een ambtenaar van het betrokken departement, slechts de artikelen 19 t/m 26 zijn opgenomen (blz. 39 noot 1).

Niettemin zendt de Rijksdienst de 'Voorwaarden' onverkort aan de subsidieaanvrager toe, zonder gewag te maken van het feit dat een aantal bepalingen toch niet zullen worden toegepast.

2. Verloop van de procedure

Het verloop van de procedure wordt geschetst aan de hand van het eerder genoemd praktijkgeval. In die procedure wordt de burger geconfronteerd met zaken die hij niet begrijpt, die hem onjuist voorkomen, die hem het gevoel geven machteloos en rechteloos te zijn tegenover het ambtelijk apparaat.

Wederom zij uitdrukkelijk aangetekend dat de ervaringen van deze burger niet symptomatisch behoeven te zijn voor het contact met monumentenzorg i.h.a., en dat bovendien niet de ambtenaren als personen, maar de ambtenaren als representanten van een systeem de onlustgevoelens van de burger opwekken.

Hieronder volgt puntsgewijs een opsomming van die onlustgevoelens.

1. Het onderhavige pand staat op de lijst van beschermde monumenten. Gevolg: er mag niets aan worden veranderd zonder vergunning van de minister (art. 14 Monumentenwet). De bouwvalligheid is echter van dien aard dat monumentenzorg de zaak als afgeschreven beschouwt. Op dat moment ware het principieel juist om het pand van de lijst af te voeren, zodat het eigendomsrecht zonder beperkingen kan worden uitgeoefend. Dat gebeurt echter niet, waarop degene, die 'zo gek is' de restauratie aan te pakken, stelt: als monumentenzorg er dan toch brood in ziet, dient het subsidie navenant te zijn. Echter ook dat gebeurt niet. Monumentenzorg kan slechts zeggen: we halen er voor u uit wat erin zit.

2. Tussen de aanvraag van het subsidie en de toezegging ligt precies 1½ jaar. Uit artikel 2 van de 'Voorwaarden' kan worden afgeleid dat men pas (maar dan wel zo spoedig mogelijk) met de restauratie mag beginnen, als het subsidie is verleend. Afgezien van het feit dat de burger dat niet weet, omdat hem die bepaling eerst na 1½ jaar wordt medegedeeld, is hij ook feitelijk niet in staat die voorwaarden na te leven. De bouwvalligheid is van dien aard dat onverwijld restauratie noodzakelijk is, wil de restauratie kans van slagen hebben en de financiële last niet ondragelijk worden.

3. De burger vraagt ook subsidie van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten antwoorden binnen 2 maanden, en verklaren bereid te zijn f 1000,— te geven, indien ook het Rijk f 1000,— voteert (dit is een normale procedure). Gedeputeerde Staten geven daarom de burger de raad om bij het Rijk subsidie aan te vragen als dat nog niet is gebeurd. Dat begrijpt hij weer niet. Zijn aanvraag ligt reeds meer dan één jaar bij het Rijk, en daarom vraagt hij zich af of er tussen monumentenzorg en de provincie geen communicatie bestaat.

4. In die 11 jaar is het enige levensteken van monumentenzorg het verzoek om een tekening en begroting van het restauratieplan, opgemaakt door een architect, bekend met de restauratie van monumenten. De architect maakt – geleid door zijn ervaring – een begroting waarin hij alleen de *subsidiabele* kosten vermeldt, groot f 28.000,—. Monumentenzorg zegt: f 23.000,— is *niet* subsidiabel. Van het overblijvende *wel* subsidiabele bedrag van f 5.000,— geven we f 1.000,— (= 20%) subsidie. De burger begrijpt niet hoe monumentenzorg kan zeggen dat bijna ¾ van de subsidiabele kosten niet subsidiabel zijn als zij de inschakeling van een ervaren architect eisen. Die man weet toch wat hij doet.

De zaak ligt evenwel anders. Er bestaat geen lijst of overzicht of regeling, inhoudende welke kosten wel en welke niet subsidiabel zijn. Dat wordt van geval tot geval uitgemaakt. Monumentenzorg probeert binnen het kader van de financiële mogelijkheden zoveel mogelijk bij te springen.

Wie bepaalt welke kosten subsidiabel zijn?

Dat wordt bepaald door een functionaris van de Rijksdienst voor de monumentenzorg, die in het kader van de deconcentratie als vooruitgeschoven post in de provincie werkzaam is. Deze functionaris pleegt uiteraard overleg met Den Haag en met het provinciaal bestuur, maar uiteindelijk ligt het zwaartepunt van de beslissing bij hem.

5. Het honorarium van de architect bedraagt f 2.573,—. Subsidie van provincie en Rijk samen f 2.000,—.

Gevolg: de door monumentenzorg geëiste inschakeling van de architect levert de burger een schadeloos op van f 573,—.

Hij begrijpt dat niet en vindt het onbillijk. Hij vraagt subsidie om er beter van te worden en niet om erop achteruit te gaan, hetgeen naar zijn mening ook de bedoeling van subsidieverlening is. Monumentenzorg stelt dat de inschakeling van de architect toch al vereist was voor het verkrijgen van de gemeentelijke bouwvergunning. Dat is evenwel onjuist. Daar het een interne verbou-

wing betrof is namens B. en W. door de directeur gemeentewerken medegedeeld dat geen bouwvergunning nodig was (artikel 14, lid 2, onder c, van de modelbouwverordening).

6. Wil men het subsidie ontvangen dan dient men een verklaring te ondertekenen dat men zich aan de 'Voorwaarden' conformeert. Wederom een niet begrijpen. De 'Voorwaarden' zijn verouderd, althans zeer zeker de artikelen 1 t/m 18, en kunnen als zodanig niet worden toegepast.

(Uit nadere informatie blijkt dat monumentenzorg die verklaring alleen maar nodig heeft om de administratie kloppend te maken.)

7. Zodra men met de restauratie begint moet men dat melden. De burger wordt pas na 1½ jaar van deze bepaling in kennis gesteld, en wel op het moment waarop de restauratie is voltooid. In die situatie ontgaat hem de zin van de meldingsplicht. (Ook hier gaat het weer om het kloppend maken van de administratie.)

3. Bestuurskundige benadering

Organisatie. De toezegging van het subsidie is bepaald aan de hand van de ingediende begroting. Van de zijde van monumentenzorg zijn daarover geen vragen gesteld, er is daarover geen briefwisseling gevoerd. Men kan derhalve in alle redelijkheid niet aannemen dat de Rijksdienst 1½ jaar nodig heeft gehad om een beslissing te nemen, temeer waar Gedeputeerde Staten binnen 2 maanden klaar zijn. De termijn van 1½ jaar doet vermoeden dat er bij C.R.M. organisatorische lacunes zijn, wellicht veroorzaakt door personeelstekorten.

Een ander organisatie-aspect betreft het niet bestaan van een regeling inzake de subsidiabele kosten.

Het ontbreken van zo'n regeling is verklaarbaar vanuit de gedachte dat monumentenzorg, binnen toch steeds beperkte financiële mogelijkheden, een zeker 'freies Ermessen' moet hebben in de aanwijzing van het subsidiabele deel der kosten. Dit organisatieaspect heeft echter ook een 'onrechtszekerheidsaspect'. Het verhindert een gelijke toebedeling in gelijke restauratieomstandigheden. Monumentenzorg probeert de ongelijkheid te voorkomen door het subsidie anticiperend toe te kennen d.w.z. men verklaart dat het nu toegezegde subsidie uit de rijksbegrotingspost van 1974 zal worden betaald.

Aan deze situatie kunnen interessante beschouwingen worden gewijd. Ik moet evenwel volstaan met het lanceren van de gedachte dat het mij – t.b.v. de rechtszekerheid – gewenst voorkomt, duidelijke regelingen te treffen over het wel of niet subsidiabele deel van de restauratiekosten. In dat verband zou men de monumenten in categorieën kunnen indelen, en per categorie vaststellen, welke concrete verbouwingen er nodig zijn om het monument te behouden. Die concrete verbouwingen dienen dan de grondslag voor subsidie te zijn.

Men bespeurt ook lacunes in de communicatie en wel met de provincie en de gemeente. Enerzijds blijkt dit uit het feit dat Gedeputeerde Staten niet wisten dat C.R.M. reeds meer dan een jaar een subsidieaanvraag had liggen, en anderzijds

uit het feit dat monumentenzorg niet wist dat er geen gemeentelijke bouwvergunning nodig was, hetgeen van essentiële invloed op de hoogte van het subsidie is geweest.

Controle. De hoogte van het subsidie wordt – in overleg met Den Haag – feitelijk bepaald door de gedeconcentreerde functionaris. Uiteraard geschiedt de toezegging door de minister.

Echter, dit vindt plaats via de figuur van het ministeriële mandaat, waardoor de burger een brief ontvangt die als volgt is ondertekend: 'de minister, namens deze de Hoofddirecteur van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, voor deze de heer X'. Dhr. X is niet de gedeconcentreerde ambtenaar. De inhoud van de brief suggereert dat dhr. X de zaak heeft afgedaan (afdoeningsmandaat).

Het tegendeel is echter waar. Dhr. X. vervult in dat proces slechts de rol van ondertekenaar (ondertekeningsmandaat). Het afdoeningsmandaat berust bij de man in de provincie. In deze situatie schuilt een groot gevaar. Benadert de burger de man in de provincie, dan zal het deze licht vallen de verantwoordelijkheid over te hevelen naar Den Haag, want daar komt de brief vandaan. Benadert hij de handtekeningzetter uit Den Haag, dan kan deze de verantwoordelijkheid afwijzen, omdat hij slechts de administratieve eindschakel is.¹ Dit systeem kan voor de burger nadelige gevolgen hebben. Indien het deze niet heeft is dat louter te danken aan de loyaliteit van de ambtenaren. Het is onzinnig om te werken met de fictie dat de minister verantwoordelijk is. Als de burger een rekest indient, wordt het afgedaan door een topambtenaar, zonder dat zelfs ook maar uit de ondertekening blijkt dat de minister in het antwoord is gekend. Aan de minister heeft de burger niets, zolang het niet om een zaak van politiek formaat gaat. Binnen het apparaat kan hij wel iemand aanspreken, maar als men hem niet wil ontvangen, is het bijzonder gemakkelijk de verantwoordelijkheid door te schuiven. Dit alles dank zij het systeem, ofschoon ik mij kan voorstellen dat ook hier, net als elders in de openbare dienst, een tekort aan gekwalificeerd personeel een grote rol speelt.

Beroep. Staat de burger machteloos tegen het gebruik van het ministeriële mandaat op zich, hij heeft bovendien volstrekt geen administratiefrechtelijke beroepsmogelijkheid indien hij van mening is in zijn belangen te zijn geschaad. Het subsidiekader kent geen rechtsgang tegen de beschikking. Het instellen van BAB-beroep wordt door artikel 5, onder K, van die wet verhinderd. Rest de gang naar de civiele rechter. Deze dient zich echter te onthouden van een oordeel over

beleidszaken. Sinds het Doetinchemse woningvorderingsarrest (H.R. 25-2-49, N.J. 1949, nr. 558) neemt men evenwel aan dat marginale toetsing van het beleid is toegestaan. In een eventueel geding zou een beroep kunnen worden gedaan op het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van zorgvuldigheid.

De onderhavige procedure kent een aantal aspecten die de stelling, dat het bestuursorgaan niet de vereiste zorgvuldigheid in acht heeft genomen, dicht benaderen, zoals:

- onmatige tijdsduur, die de burger moedeloos maakt en op kosten jaagt;
- het toepassen van regels die het bestuur zelf als niet toepasbaar beschouwt, maar uitsluitend hanteert om de administratie kloppend te houden;
- geen normen ter bepaling van het bedrag van het subsidie;
- inschakeling architect eisen en dan een subsidie verlenen die lager is dan het honorarium van de architect.²

Dat beroep op de civiele rechter mogelijk is, is prettig, maar ook niet alles. Daar waar sprake is van een conflict tussen burger en overheid dient de overheid alles in het werk te stellen om zelf de oplossing van dat conflict te realiseren. Daar waar tussen burger en overheid een rechtstoestand wordt gecreëerd, dient de overheid regels te geven voor een procesgang om oppositie tegen gebreken in die rechtstoestand mogelijk te maken.

De subsidieverlening van monumentenzorg verloopt inefficiënt maar dat is minder belangrijk. Een rechtsbetrekking als de onderhavige moet in principe zijn gebaseerd op het afwegen van belangen, en niet zozeer op het principe een maximaal rendement na te streven tegen een minimum aan kosten, tijd en inspanning. Bij belangenafweging staat de doelmatigheid centraal. Doelmatigheid is in dit verband enerzijds dat een monument wordt behouden van de ondergang, en anderzijds dat degene die dat op zich neemt wordt gevrijwaard tegen een te grote financiële last, tegen frustraties in zijn contact met de overheid en tegen het ontbreken van enige beroepsmogelijkheid binnen de administratie.

(Wordt vervolgd.)

¹ Voor een uiteenzetting van de gevaren van het ministeriële mandaat zij verwezen naar het Rapport van de Commissie delegatie en mandaat van bestuursbevoegdheid, VAR-geschrift LV.

² Dit zou kunnen uitgroeien tot een nieuw algemeen beginsel van behoorlijk bestuur indien de overheid voor het toekennen van subsidie, de belanghebbende kosten laat maken, dienen in beginsel die kosten door het subsidie te worden gedekt.

Programma-budgettering bij de plaatselijke overheid (II)

door drs. B. K. Brussaard en ir. P. A. Tas

PPB-procedure in schematische vorm

We beginnen nu met een ideale voorstelling van zaken van de PPB-procedure te geven. Vervolgens houden we ons dan bezig met de praktische problemen waarop men stuit bij de invoering.

a. Men begint een *programmastructuur* uit te werken die aanvankelijk in hoofdcategorieën en later meer gedetailleerd aangeeft welke *doelstellingen* men heeft op de verschillende te definiëren gebieden van zorg. In deze fase wordt dus nog niet gekeken naar de wijze waarop, de middelen waarmee en de organisaties waardoor men de doelstellingen wil bereiken.

b. In de tweede fase werkt men de concrete *programma's* uit die nodig zijn om de doelstellingen te verwerkelijken. Op een bepaald ogenblik bestaat deze uitwerking voor een groot gedeelte uit bestaande reeds lopende programma's en voor een gewoonlijk kleiner gedeelte uit nieuwe programma's die in afzonderlijke studies (zie onder d) nader zijn uitgewerkt. De tweede fase omvat ook de keuze van de maatstaven waarmee men de resultaten van de programma's kan beoordelen.

c. Het gehele programmapakket wordt daarna samengevat in *financiële termen en in de tijd* uitgezet. Hiervoor wordt tot nu toe meestal 5 jaar gekozen, maar het is de vraag of dit voldoende is. In deze fase volgt tevens de praktische verbinding van de programma-begroting met de organisatorische eenheden die bij de uitvoering van het programma zijn betrokken en de raming van de kosten naar uitgavencategorieën, zoals die ook in de conventionele begrotingsprocedure plaatsvindt.

d. Voor alle onderwerpen die daartoe aanleiding geven worden diepgaande *analytische studies* gemaakt van mogelijke alternatieve oplossingen. Aanleiding daartoe kan zijn dat lopende programma's onbevredigende resultaten opleveren of dat nieuw gestelde doeleinden of nieuw erkende probleemgebieden tot nieuwe programma's dienen te leiden of dat er eenvoudig behoefte aan is in de loop van de tijd voor elk gebied kritisch te onderzoeken of programma's en doelstellingen en hun onderlinge verhoudingen nog met de gewenste toestand in overeenstemming zijn. Beperkingen voor de omvang van deze studies zijn de beschikbare tijd en vooral de beschikbaarheid van een analytisch geschoold apparaat.

De herziening of de detaillering van de programmastructuur (a), de periodieke opstelling van technische en financiële plannen (b en c) en de beslissingen op grond van de analyses (d), overlappen elkaar en vullen elkaar aan. Het kernpunt van de

PPB-procedure is echter dat in de gedachtenvorming en in de discussie steeds weer opnieuw de volgorde a, b, c en parallel in alle fasen d wordt gekozen en niet een andere volgorde of werkwijze. Men zou eerst bijv. de uitgaven van vorige jaren (c) per categorie en organisatorische eenheid kunnen toewijzen aan bestaande programma's (b) om op die manier tot een soort programmastructuur te komen (a). Bij zo'n handelwijze loopt men echter het risico zich alleen een grote hoeveelheid extra papierwerk op de hals te halen zonder dat men aan de werkelijkheid iets verbetert.

Praktische invoering van PPB in de Verenigde Staten

Zoals reeds hiervoor is opgemerkt, is de praktische toepassing tot nu toe vrijwel beperkt gebleven tot noodzakelijke dieptestudies. Deze studies zijn vaak niet onder de naam PPB uitgevoerd omdat de gebruikte technieken ontleend zijn aan specifieke vakgebieden. Wel blijkt dat een algemene analytische inbreng en een relatering aan soortgelijke of gerelateerde programma's bijzonder nuttig zijn en dat er behoefte is aan een gedetailleerde informatie over bestaande activiteiten.

Daarnaast zijn er enkele voorbeelden waarbij de analyse zich vrijwel beperkt heeft tot een globale opstelling van een programmastructuur en men verder de gehele begroting heeft omgewerkt in programmavorm. Daarbij is dan wel grote aandacht besteed aan de definitie van de maatstaven waarmee de doelstellingen van de programma's dienen te worden beoordeeld. Het blijkt verder dat het meestal erg moeilijk is aansluiting te vinden bij de bestaande begrotingsprocedures en vooral bij de op conventionele wijze gevoerde boekhouding. Daardoor ontkomt men vaak niet aan het boven reeds gesignaleerde gevaar van omvangrijke extra administratieve handelingen al dan niet met behulp van een computer uitgevoerd, zonder wezenlijke verbetering van bestuurskwaliteit.

De oorzaken van de gesignaleerde problemen kunnen als volgt worden samengevat:

- a. De normale organisatorisch-psychologische weerstand tegen verandering en tegen de inbreng van externe deskundigheid zowel bij de financiële afdelingen als in de uitvoerende organen.
- b. Het tekort aan goede laat staan ervaren analytische krachten. Dit tekort bestaat in de gehele maatschappij maar wordt bij de overheid door salarisopbouw bijzonder scherp gevoeld;
- c. In de meeste gevallen onvoldoende belangstelling en steun van de politieke leiders en de ambtelijke topfunctionarissen. In alle gevallen waar het PPB-systeem enigszins van de grond is gekomen is deze steun duidelijk aanwijsbaar;
- d. Het uitvoeren van PPB als afzonderlijke activiteit nl. zonder tegelijkertijd te werken aan de opzet van informatieverwerkende systemen die de grondinformatie moeten leveren zowel voor de opzet als voor de bijsturing van de programma's.

In de bezochte organisaties werd er sterk de na-